Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4630**
17. Wahlperiode 28. 01. 2011

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsberichte 2008 und 2009 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen gemäß § 14b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

und

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsgliederung

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 26. Januar 2011 gemäß § 14b Absatz 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes.

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Aufgaben der Bundesnetzagentur

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) eine umfassende Novellierung erfahren. Der Bundesnetzagentur wurden neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung übertragen. Sie ist seitdem verantwortlich für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und damit für die Aufsicht über den Wettbewerb auf der Schiene.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich aus den §§ 14 bis 14f AEG, die durch die Regelungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) ergänzt werden. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen sowie der Benutzungsbedingungen, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen. Ziel ist die Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt. Die Bundesregierung ist mit der Bundesnetzagentur der Auffassung, dass funktionierender Wettbewerb zu qualitativ und preislich attraktiven Verkehrsangeboten und damit zu mehr Verkehr auf der Schiene führt.

Im Gegensatz zu den Märkten Telekommunikation und Post erfolgt im Bereich der Eisenbahninfrastruktur eine symmetrische Regulierung, d. h., ihr unterliegen alle öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen, unabhängig von ihrer Marktstellung. Eisenbahninfrastrukturunternehmen müssen den Eisenbahnverkehrsunternehmen und sonstigen Zugangsberechtigten – z. B. Spediteuren und Verladern – nicht nur den Zugang zum reinen Fahrweg gewähren, sondern auch zu sog. Serviceeinrichtungen, wie z. B. zu Bahnhöfen, Wartungseinrichtungen, Häfen und Abstellgleisen, sofern keine Ausnahme nach § 14 Absatz 1 Satz 4 AEG vorliegt (Hauptfall: ausschließlich zur Nutzung für den eigenen Güterverkehr betriebene Infrastruktur).

In den für den Zugang wichtigen Fällen verpflichtet das Gesetz die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Bundesnetzagentur vorab über beabsichtigte Entscheidungen zu unterrichten, z. B. wenn der Antrag auf Zuweisung von Zugtrassen oder auf Zugang zu Serviceeinrichtungen abgelehnt werden soll. Die Bundesnetzagentur hat dann die Möglichkeit, der geplanten Entscheidung zu widersprechen und Vorgaben zu machen, nach denen neu entschieden werden muss. Dies kann auch dazu führen, dass bestimmte Regelungen und Bedingungen, wie z. B. die Höhe von Entgelten, nicht in Kraft treten dürfen. Neben diesen präventiven Regulierungsbefugnissen hat der Gesetzgeber auch die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung von Zugangsentscheidungen, von Nutzungsbedingungen für Schienennetze und Serviceeinrichtungen sowie von Regelungen über die Höhe oder Struktur der Wegeentgelte und sonstiger Entgelte geschaffen.

Der nach § 35 AEG eingerichtete Eisenbahninfrastrukturbeirat berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und macht Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Im Jahr 2008 fanden sechs, im Jahre 2009 fünf Sitzungen statt. Die Bundesnetzagentur nimmt hier zu aktuellen Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der Eisenbahnregulierung Stellung.

B. Marktentwicklung

Während sich der Eisenbahnmarkt im Jahre 2008 trotz der schwierigen wirtschaftlichen Situation der Gesamtwirtschaft aufgrund der Finanzmarktkrise in der Gesamtschau weiter positiv entwickelt hat, stand der Eisenbahnmarkt im Jahr 2009 im Zeichen der allgemeinen Wirtschaftskrise.

Während insgesamt im Jahre 2008 in allen Verkehrssegmenten des Eisenbahnmarkts die Leistung im Vergleich zum Vorjahr weiter gesteigert werden konnte, traf der Rückgang des Bruttoinlandprodukts um 5 Prozent im Jahre 2009 gegenüber dem Jahr 2008 den Transportsektor hart; eine Entwicklung, die bereits Ende 2008 einsetzte und sich 2009 fortsetzte.

Die Bundesregierung hat durch die gesetzten politischen Rahmenbedingungen dazu beigetragen, dass der Tiefpunkt der Wirtschaftskrise durchschritten ist. Damit dürften sich für die Eisenbahnunternehmen auch wieder neue Marktchancen eröffnen.

Im Einzelnen:

Im Jahre 2008 erreichten die im Schienengüter- und -personenverkehr erbrachten Verkehrsleistungen noch neue Höchstmarken. Im Jahr 2009 konnte dieser Trend nicht fortgesetzt werden: Umsatz und Transportleistung blieben im Personennah- und -fernverkehr weitgehend stabil, der Anteil des Schienengüterverkehrs an der gesamten Transportleistung in Deutschland nahm 2009 erstmalig seit etwa zehn Jahren wieder ab.

Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr (SGV) wuchs 2008 um etwa ein Prozent auf 116 Mrd. Tonnenkilometer (2007: 115 Mrd. Tonnenkilometer). Aufgrund der durch die Finanzmarktkrise bedingten schwierigen Marktverhältnisse fiel das Wachstum im SGV deutlich schwächer aus als in den Vorjahren. Nach einem anfänglichen Zuwachs ging im vierten Quartal 2008 das Transportvolumen rund ein Prozent unter dem Wert des entsprechenden Vorjahresquartals zurück. 2009 nahm in Deutschland die Transportleistung im Schienengüterverkehr erstmalig seit etwa zehn Jahren wieder leicht ab (Rückgang von 116 auf 96 Mrd. Tonnenkilometer).

2009 musste insbesondere der gesamte Güterverkehr erhebliche Rückgänge der Umsatzerlöse und des Verkehrsaufkommens verkraften: Die Bundesnetzagentur rechnet im Bereich des Schienengüterverkehrs mit einem Umsatzrückgang von etwa 17 Prozent, einem stärkeren Rückgang als im Straßengüterverkehr.

Im Schienenpersonenverkehr wuchs die Verkehrsleistung 2008 wie folgt: im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) um zwei Prozent auf 46 Mrd. Personenkilometer (Vorjahr: 45 Mrd.) und im Schienenpersonenfernverkehr

(SPFV) um etwa fünf Prozent auf 36 Mrd. Personenkilometer (Vorjahr: 34 Mrd.).

2009 wird im Schienenpersonenfernverkehr mit einem leichten Rückgang der Verkehrsleistung auf 35 Mrd. Personenkilometer gerechnet.

Im Schienenpersonennahverkehr, in dem das Verkehrsangebot von öffentlichen Aufgabenträgern und langfristig orientierten Verkehrsverträgen geprägt ist, hatten die schwierigen gesamtwirtschaftlichen Marktbedingungen dagegen weder bis Jahresende 2008 noch im Jahre 2009 wesentliche Auswirkungen. Der stetige Aufwärtstrend der Vorjahre mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von rund drei Prozent konnte jedoch nicht fortgesetzt werden (Stagnation bei 46 Mrd. Personenkilometern).

Die Bundesregierung sieht wie die Bundesnetzagentur, dass sich der Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt insgesamt positiv entwickelt hat. Sie geht aber auch davon aus, dass in dem Bereich noch Wettbewerbspotential besteht.

Die Deutsche Bahn AG (DB AG) ist auch 2008 und 2009 in allen Eisenbahnverkehrssegmenten auf herausragender Marktposition geblieben und musste nur geringfügig Marktanteile abgeben. 2008 erreichten die Wettbewerber der DB AG im Schienengüterverkehr einen Marktanteil von rund 21 Prozent. Erfreulich ist, dass trotz der schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen im Jahr 2009 im Schienengüterverkehr die Wettbewerber der DB AG ihren Marktanteil bei einem insgesamt rückläufigen Transportvolumen auf fast 25 Prozent ausbauen konnten.

Im Schienenpersonennahverkehr konnten die Wettbewerber im Jahre 2008 ihren Marktanteil gemessen an der Verkehrsleistung (Personenkilometer) nur geringfügig auf knapp über 10 Prozent ausbauen. Im Jahre 2009 konnten die Wettbewerber im Schienenpersonennahverkehr erneut leicht zulegen. Sie bauten ihren Marktanteil von 10 Prozent auf ca. 12 Prozent aus. In den kommenden Jahren werden weitere Teile der bundesweiten Verkehrsleistung des SPNV von den Aufgabenträgern neu vergeben. Die Bundesregierung erwartet, dass der Wettbewerberanteil weiter zunehmen wird und sich durch transparente und wettbewerbliche Vergabeverfahren der Wettbewerb intensiviert. Das ist Voraussetzung für mehr Wettbewerb und ein weiteres Wachstum des Wettbewerberanteils in diesem Segment.

Im Schienenpersonenfernverkehr bleibt die DB AG 2008 im Wesentlichen alleiniger Anbieter. Auch 2009 stagniert der Wettbewerberanteil weiter bei unter einem Prozent. Zunächst angekündigte Pläne von zwei Wettbewerbern, in den Markt des nationalen Schienenpersonenfernverkehrs einzutreten, wurden wieder aufgegeben bzw. verschoben.

Nach § 14 AEG müssen im Grundsatz alle Eisenbahninfrastrukturunternehmen diskriminierungsfreien Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren. Ende 2009 hatte die Bundesnetzagentur mehr als 500 solcher Unternehmen erfasst (180 Betreiber von Schienenwegen und 400 Betreiber von Serviceeinrichtungen). Ausnahmen von dieser Zugangsverpflichtung können nur für Infrastrukturen beansprucht werden, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr betrieben werden. Das sind nach Schätzung der Bundesnetzagentur mehrere Tausend. Die DB AG ist bei allen Infrastruktureinrichtungen mit deutlichem Abstand größter Betreiber (oftmals über 90 Prozent Marktanteil).

Einen Überblick über die Einhaltung des diskriminierungsfreien Zugangs erhält die Bundesnetzagentur durch ihre jährlichen Erhebungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Erfreulicherweise werden die Zugangsmöglichkeiten zu Schienenwegen (Trassen), Personenbahnhöfen, Schulungseinrichtungen und Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme überwiegend gut oder sehr gut beurteilt. In Bereichen, in denen die Eisenbahnverkehrsunternehmen Probleme aufgezeigt haben, wie Güter- und Rangierbahnhöfe, Terminals, Gleisanschlüsse, Wartungseinrichtungen, Abstellgleise und Erstellung der Rahmenvertragsangebote, besteht daher noch Handlungsbedarf. Auch die Wettbewerbsneutralität der Preissysteme wurde zum Teil, insbesondere bei den Rangierbahnhöfen, als weniger positiv bewertet. Die Bundesregierung ermuntert die Bundesnetzagentur, hier sowohl durch Gespräche mit dem Infrastrukturbetreiber als auch erforderlichenfalls durch die ihr zur Verfügung stehenden verwaltungsrechtlichen Erzwingungsmöglichkeiten Abhilfe zu schaffen.

Nach den Ermittlungen der Bundesnetzagentur entfielen 2008 rund 30 Prozent der Gesamtkosten von Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Infrastrukturnutzungsentgelte. Dies sind insbesondere Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen und Stationen (Personenbahnhöfe und Haltepunkte). Insgesamt belaufen sie sich auf ca. 5 Mrd. Euro (davon ca. 4 Mrd. Euro Trassenentgelte). Die Schienenwegsbetreiber der DB AG vereinen rund 98 Prozent der Trassenentgelte auf sich. Die von der DB AG erhobenen Trassen- und Stationspreise sind in den letzten Jahren zum Teil deutlich angestiegen, auch im Jahre 2009. Der prozentuale Anteil des Umsatzes der Eisenbahnverkehrsunternehmen, den sie in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen weitergeben, ist bei zum Teil sinkenden Erlösen (insbesondere im SGV) bei rund 30 Prozent geblieben.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Bundesnetzagentur in verschiedenen Verfahren die Rechtmäßigkeit der festgesetzten Preise überprüft. Die Bundesregierung stimmt der Bundesnetzagentur auch zu, dass nur eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Preissysteme sicherstellt, dass die Wettbewerber eine faktisch gleiche Ausgangsposition wie die Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG haben.

Ergänzend hierzu beabsichtigt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten sowie zur Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Eisenbahnmärkte Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes zu erarbeiten. Dabei wird auch eine Anreizregulierung für die Trassen- und Stationspreise zur Hebung von Effizienzpotentialen und zur

Schaffung ökonomischer Anreize bei der Bereitstellung der Eisenbahninfrastruktur und damit zur Verbesserung der Bedingungen für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur geprüft.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass ein funktionierender Wettbewerb in der Folge zu monetär und qualitativ attraktiven Verkehrsangeboten und somit zu mehr Verkehr auf der Schiene führt. Die Entwicklungen im Schienengüter- und im Schienenpersonenverkehr bestätigen dies.

C. Tätigkeiten

Die wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur, die ihr §§ 14 ff. AEG und § 4 Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes zuweisen, ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen und die Kontrolle bezüglich der Höhe der Zugangsentgelte. Die Entwicklung des Wettbewerbs im Eisenbahnverkehrsmarkt für die Berichtsjahre 2008 und 2009 zeigt aus Sicht der Bundesregierung, dass die mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften geschaffenen Instrumente und Eingriffsmöglichkeiten (vgl. unter A.) gegenüber den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zuganges zur Eisenbahninfrastruktur durchaus wirken, aber auch weiterer Anpassungen bedürfen.

Erfreulich ist, dass gute Ergebnisse auch durch die von der Bundesregierung unterstützte Entwicklung einer konstruktiven Gesprächskultur zwischen der Bundesnetzagentur und den von ihr regulierten Unternehmen erzielt werden.

Im Einzelnen:

I. Diskriminierungsfreier Zugang zu Schienenwegen

Im Jahre 2008 bildeten die Themenkomplexe Disposition, Baumaßnahmen, Rahmenverträge und Kapazität sowie die Überprüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) Tätigkeitsschwerpunkte der Bundesnetzagentur. Die Prüfung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen für 2011 (SNB 2011) war auch im Jahre 2009 ein Tätigkeitsschwerpunkt. Die DB Netz AG plante, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Dem hat die Bundesnetzagentur nach umfangreichen Ermittlungen mit Bescheid insofern widersprochen, als es sich um Richtlinien handelt, auf deren Kenntnis die Zugangsberechtigten vor einem Zugangsbegehren unmittelbar angewiesen sind.

Die Bundesregierung begrüßt, dass mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) im vergangenen Jahr „Muster-SNB“ erarbeitet wurden. Diese können von Eisenbahninfrastrukturunternehmen, insbesondere auch kleinen Betreibern, als Vorlage für die Erstellung eigener Nutzungsbedingungen verwendet werden.

Ein Erfolg der Tätigkeit der Bundesnetzagentur 2008 war auch ein verbessertes Baumaßnahmenmanagement, so dass nun sowohl für die DB Netz AG als auch für die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen befriedigende Ergebnisse erzielt werden können.

Weitere Tätigkeitsschwerpunkte beim Zugang zu Schienenwegen waren 2008 die Vorbereitung der neuen Rahmenfahrplanperiode sowie die Anwendung der Vorschriften bei der Überlastung von Schienenwegen. Die Bundesregierung begrüßt die 2009 durchgeführten Verfahren zur Verbesserung der Transparenz und zur Sicherstellung einer Gleichbehandlung zwischen der DB AG und ihren Wettbewerbern sowie die anhaltenden Bemühungen der Bundesnetzagentur, auch in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt, die Auswirkungen von Überlastungen zu reduzieren.

Die Bundesnetzagentur verpflichtete z. B. die DB Netz AG, interessierten Wettbewerbern künftig Zugang zu den unternehmenseigenen Betriebszentralen einzuräumen. Zudem wurde festgelegt, dass die DB Netz AG den Eisenbahnverkehrsunternehmen ständig einen Überblick über den Zugverkehr auf den Strecken, z. B. in Form eines modernen Internetsystems, geben muss, um die Entscheidungen der Disponenten der DB Netz AG in den Betriebszentralen genau verfolgen zu können.

II. Diskriminierungsfreier Zugang zu Serviceeinrichtungen

Mit Zunahme des Anteils der von Wettbewerbern erbrachten Verkehrsleistungen nehmen ebenso wie bei den Schienenwegen die Nachfrage nach und der Bedarf an Serviceeinrichtungen zu. Die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung zu Serviceeinrichtungen war daher auch aus Sicht der Bundesregierung in den Jahren 2008 und 2009 ein wichtiger Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur. 2008 prüfte die Bundesnetzagentur u. a. die Nutzungsbedingungen von Häfen und Terminals sowie Fragen zur Öffentlichkeit von Eisenbahninfrastrukturen und des Zugangs zu Wartungseinrichtungen. Auch 2009 prüfte die Bundesnetzagentur den Zugang zu Personen-, Güter- und Rangierbahnhöfen, Wartungseinrichtungen oder Terminals, um Diskriminierungsfreiheit zu gewähren und die Wettbewerbschancen zu erhöhen

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Bundesnetzagentur im Jahr 2009 grundsätzliche Fragestellungen der Nutzung von Serviceeinrichtungen im Hinblick auf mehr Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der Nutzung von Serviceeinrichtungen beleuchtet und entsprechende Entscheidungen getroffen hat. Die Bundesregierung unterstützt auch die Ankündigung der Bundesnetzagentur, denkbare Maßnahmen mit dem Markt zur Verbesserung der wettbewerblichen Situation zu entwickeln und umzusetzen.

III. Kontrolle der Höhe der Zugangsentgelte

Neben der Prüfung nichtbundeseigener Eisenbahnen wurden 2008 schwerpunktmäßig die Preissysteme der DB Netz AG und der DB Station und Service AG (Diskriminierung, Preishöhenmissbrauch) untersucht. Im Berichts-

zeitraum 2009 wurde die Prüfung von Nutzungsentgelten weiter intensiviert. Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2009 war geprägt durch den Abschluss der Verfahren zur Überprüfung der Stationspreise der DB Station&Service AG sowie der Rabatt-, Stornierungs- und Minderungsregelungen der DB Netz AG. In diesen Fällen genügten die Entgeltregelungen nicht den gesetzlichen Vorgaben, so dass ein regulierungsbehördlicher Eingriff erforderlich war.

In anderen Fällen hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2009 Ermittlungen eingeleitet, beispielsweise zum von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktor im Trassenpreissystem der DB Netz AG für den SPNV. Nachdem die Bundesnetzagentur am 5. März 2010 den Regionalfaktor für ungültig erklärt hatte, wurde inzwischen mit der DB AG eine Verständigung erzielt.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur die Entgeltregelungen vieler weiterer Eisenbahninfrastrukturunternehmen, auch außerhalb des DB-Konzerns, überprüft. Die Bundesregierung unterstützt das Bestreben der Bundesnetzagentur, gleichzeitig zu den konkreten Einzelprüfungen die Kenntnis und Akzeptanz der derzeitigen Entgeltregelungen für mehr Rechtssicherheit im Markt voranzutreiben. So führte sie einen Austausch mit dem VDV über bedenkliche Formulierungen in den Entgeltgrundsätzen der Nutzungsbedingungen und erarbeitet einen Leitfaden.

IV. Qualitätssicherung

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Bundesnetzagentur auch den Vollzug der Vorschriften im Zusammenhang mit leistungsabhängigen Entgeltregelungen im Blick hatte. Sowohl Betreiber der Schienenwege (§ 21 Absatz 1 EIBV) als auch Betreiber von Serviceeinrichtungen (§ 24 EIBV) sind verpflichtet, durch leistungsabhängige Entgeltregelungen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur zu setzen. Dies kommt allen Nutzern zu Gute und steigert die Attraktivität des Eisenbahnmarktes. Nach Beanstandungen des Anreizsystems der DB Netz AG durch die Bundesnetzagentur im Dezember 2008 im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot und das Erfordernis einer messbaren Anreizwirkung wurde dieses überarbeitet. Die Bundesnetzagentur wird das neue Anreizsystem (ARS09) mit Blick auf die tatsächlichen Anreizwirkungen weiter beobachten und gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen treffen.

V. Anreizregulierung

Die Bundesnetzagentur legte im Jahre 2008 die revidierte Fassung des Abschlussberichts zur Anreizregulierung für den Eisenbahnsektor vor. Kern des von der Bundesnetzagentur entwickelten Anreizsystems ist eine Preisobergrenzenregulierung für die Eisenbahninfrastruktur. Ziel ist, den Infrastrukturbetreibern Anreize zu geben, eine optimale Kapazitätsauslastung der Netze und ein effizientes Angebot an Schienenverkehrsleistungen zu ermöglichen. Die Bundesregierung bewertet den Vorschlag im Rahmen der Prüfung zur Überarbeitung der Entgeltregulierung der Eisenbahninfrastruktur und der Einführung einer Anreizregulierung als sehr hilfreich. Die Regulierungstiefe hängt vom Missbrauchspotential der Infrastrukturbetreiber ab, das nach deren Struktur und Marktmacht zu bewerten ist. Weiterhin sind auch die Ergebnisse des von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebenen Gutachtens über die am Markt zu erzielende Rendite und die Erfahrungen mit dem Vertrag zur staatlichen Finanzierung der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur, der „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ als neuem Steuerungsinstrument zu berücksichtigen und zu klären, wie im Rahmen der symmetrischen Regulierung die Heterogenität des Eisenbahninfrastrukturmarktes angemessen abgebildet werden kann.

VI. Internationale Kontakte

Nach § 14b Absatz 3 AEG ist die Bundesnetzagentur verpflichtet, anderen Regulierungsstellen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union Informationen über ihre Arbeit, ihre Entscheidungsgrundsätze und ihre Entscheidungspraxis mit dem Ziel zu übermitteln, zur Koordinierung der Entscheidungsgrundsätze in der gesamten Union beizutragen. Schwerpunkte waren 2008 unter anderem Interoperabilitätsthemen, die Revision des ersten EU-Eisenbahnpaketes und die Arbeit an zahlreichen weiteren qualitäts- und potentiell diskriminierungsrelevanten international geprägten Themenfeldern. In 2009 hat die Bundesnetzagentur außerdem begonnen, Infrastrukturverknüpfungsverträge von Schienenwegbetreibern benachbarter Länder auf die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur hin zu überprüfen, um den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr zu erleichtern.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der damit verbundene Erfahrungsaustausch ist im Hinblick darauf, dass Deutschland auch im Eisenbahnverkehr Transitland ist, nach Auffassung der Bundesregierung von besonderer Bedeutung. Zudem erhöht sie die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene.

VII. Öffentlichkeitsarbeit

Mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit verfolgt die Bundesnetzagentur das von der Bundesregierung unterstützte Ziel, die dynamischen Entwicklungen im Eisenbahnsektor, insbesondere auch im Eisenbahnrecht, aktiv zu begleiten und engen Kontakt zu den Marktteilnehmern zu pflegen. Im Jahre 2008 führte die Bundesnetzagentur deshalb die erfolgreich etablierten „Eisenbahnrechtlichen Forschungstage Tübingen“ als gemeinsame Veranstaltung mit der Eberhard-Karls-Universität und dem Eisenbahn-Bundesamt fort.

D. Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Der Eisenbahninfrastrukturbeirat als Gremium

von Bundestags- und Bundesratsmitgliedern, an dem auch Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie teilnehmen, berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung des Tätigkeitsberichtes und macht Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit.

Als wesentliche Vorhaben für das Jahr 2010 nennt die Bundesnetzagentur die konsequente Fortführung ihrer aktuellen Tätigkeiten und die Vertiefung der Prüfungstätigkeiten im Bereich der Entgeltregulierung sowie der Schienennetzbenutzungsbedingungen und der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen.

Ziel der Bundesregierung ist, den Wettbewerb auf der Schiene weiter zu stärken. Eine Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur zu angemessenen Preisen ist dabei unverzichtbare Voraussetzung.

Die Bundesregierung wird daher die engagierte Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur weiterhin unterstützen. Die praktischen Erfahrungen und Erfolge aus der täglichen Arbeit und die Kontakte der Bundesnetzagentur sowohl mit den Infrastrukturbetreibern als auch mit den Nutzern werden der Bundesregierung auch künftig wertvolle Unterstützung bei der politischen und rechtlichen Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts sein. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung prüft daher auch eine weitere Stärkung der Bundesnetzagentur, um eine wirksamere Regulierung der Eisenbahninfrastruktur zu erreichen.

Tätigkeitsbericht 2008 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen

Inhaltsverzeichnis

Seite

Seite

Abbildungsverzeichnis

Vorwort

Seit dem 1. Januar 2006 überwacht die Bundesnetzagentur die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Gemäß den Vorschriften im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) erstellt die Bundesnetzagentur jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung in diesem Aufgabengebiet. Der vorliegende „Tätigkeitsbericht 2008 für den Bereich Eisenbahnen“ ist damit der dritte Bericht der Bundesnetzagentur auf dem Gebiet der Eisenbahnregulierung.

Das beherrschende Thema im Eisenbahnbereich war in 2008 der jetzt zunächst bis auf Weiteres verschobene Börsengang der Deutschen Bahn AG (DB AG). Im Zusammenhang damit wurde der Bereich DB Mobility Logistics AG (DB ML) als Verkehrssparte neu konzipiert. Die Bundesregierung hatte geplant, hiervon 24,9 Prozent an private Investoren zu veräußern. Das ungünstige Finanzmarktumfeld bewog die politischen Entscheidungsträger dazu, zunächst von der Teilprivatisierung der DB AG abzusehen.

Ebenso stand im Mittelpunkt der politischen Diskussion die zwischen Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der DB AG in 2008 ausgehandelte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), die am 14. Januar 2009 unterzeichnet wurde. Der Bund stellt bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung des Bestandsnetzes bereit. Die DB AG wird pro Jahr 500 Mio. Euro an Eigenmitteln in das bestehende Netz investieren und jährlich weitere 1,25 Mrd. Euro für dessen Pflege und Wartung aufbringen. Mit der LuFV verpflichtet sich die DB AG, Qualitätsstandards für das Schienennetz und die Bahnhöfe einzuhalten. Hierdurch soll die sachgerechte Verwendung der Bundesmittel gesichert werden. Welche Konsequenzen diese beiden zentralen Entscheidungen auf die weitere wettbewerbliche Entwicklung haben werden, bleibt zu beobachten.

Die schwierige wirtschaftliche Situation der Gesamtwirtschaft hinterlässt ihre Bremsspuren auch im Eisenbahnsektor. 2008 hat sich der Eisenbahnmarkt zwar insgesamt weiter positiv entwickelt. In allen Verkehrssegmenten konnte die Leistung im Vergleich zum Vorjahr weiter gesteigert werden. Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr wuchs um etwa ein Prozent auf 116 Mrd. Tonnenkilometer (Vorjahr: 115 Mrd.), im Schienenpersonennahverkehr um zwei Prozent auf 46 Mrd. Personenkilometer (Vorjahr: 45 Mrd.) und im Schienenpersonenfernverkehr um etwa fünf Prozent auf 36 Mrd. Personenkilometer (Vorjahr: 34 Mrd.). Aufgrund der durch die Finanzmarktkrise bedingten schwierigen Marktverhältnisse fiel das Wachstum im Schienengüterverkehr aber deutlich schwächer aus als in den Vorjahren. Im vierten Quartal 2008 war ein Rückgang des Transportvolumens festzustellen; die Verkehrsleistung für das vierte Quartal 2008 lag rund ein Prozent unter dem Wert des entsprechenden Vorjahresquartals. Nur im Schienenpersonenverkehr, wo das Verkehrsangebot großteils von öffentlichen Aufgabenträgern und langfristig orientierten Verkehrsverträgen geprägt ist, hatten die schwierigen gesamtwirtschaftlichen Marktbedingungen dagegen bis Jahresende noch keine wesentlichen Auswirkungen.

Der Anteil der von Wettbewerbern erbrachten Verkehrsleistungen hat 2008 in der Gesamtschau weiterhin zugenommen. Sowohl im Schienengüterverkehr als auch im Schienenpersonennahverkehr konnten die Wettbewerber ihren Marktanteil ausbauen. Lediglich im Fernverkehr bleibt die Deutsche Bahn AG im Wesentlichen alleiniger Anbieter. Erste Anzeichen für mehr Bewegung gibt es auch in diesem Marktsegment. Die Bundesnetzagentur begleitet diese Entwicklung sehr genau und unterstützt Erleichterungen des Marktzugangs.

Mittelfristig ergeben sich für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlreiche neue Möglichkeiten im deutschen Schienenpersonennahverkehrs-Markt. In den kommenden fünf Jahren werden dort rund zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben. Dadurch eröffnen sich für Wettbewerber attraktive Marktperspektiven, was die Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt. Mit Blick hierauf wird die Sicherstellung von transparenten und diskriminierungsfreien Zugangsbedingungen zu Eisenbahninfrastrukturen weiter an Bedeutung gewinnen. Dabei geht es nicht nur um den konkreten Zugang beispielsweise zu Wartungseinrichtungen, Vertriebswegen oder Bahnhöfen, sondern auch vor allem darum, dass

Eisenbahnverkehrsunternehmen schon bei Angebotserstellungen in Vergabeverfahren ihre Betriebskonzepte rechtssicher planen und kalkulieren können. Hier wird die Regulierung ihren Beitrag leisten.

Für diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und mehr Wettbewerb auf der Schiene ist dabei von Bedeutung, dass Eisenbahninfrastrukturbetreiber diskriminierungsfreie und transparente Nutzungsbedingungen erstellen und veröffentlichen. Im Laufe des Jahres hat die Bundesnetzagentur wieder zahlreiche Nutzungsbedingungen geprüft, deutlich mehr Transparenz erwirkt und Verbesserungen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen durchsetzen können. Zudem hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl meist kleiner Infrastrukturbetreiber erneut auf ihre eisenbahnrechtlichen Verpflichtungen hingewiesen und bei der Erstellung der jeweiligen Nutzungsbedingungen vereinzelt beraten. Inzwischen haben 65 Prozent der Schienenwegsbetreiber entsprechende Nutzungsbedingungen erstellt. Allein in 2008 meldeten mehr als 50 Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Bundesnetzagentur neue oder geänderte Nutzungsbedingungen. Aber hier bleibt noch viel zu tun, damit alle, die rechtlich zur Erstellung von Nutzungsbedingungen verpflichtet sind, diese Pflicht auch erfüllen.

Auch weitere Herausforderungen bleiben. Kritisch betrachtet die Bundesnetzagentur etwa die Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte. Sinkende spezifische Erlöse und hoher Margendruck auf der einen Seite und steigende Infrastrukturnutzungsentgelte auf der anderen Seite belasten die Eisenbahnverkehrsunternehmen bereits heute stark. Diese Entwicklung stellt die Unternehmen insbesondere im wirtschaftlichen Abschwung vor große Herausforderungen. Hier hat die Bundesnetzagentur vorgeschlagen, die gegenwärtige Entgeltregulierung stärker um eigenständige Anreizaspekte zu erweitern, um so zur Senkung von Kosten und Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Netze beizutragen.

Zu zahlreichen in den nächsten Jahren anstehenden Themenbereichen (Trassen- und Stationsentgelte, Anreizsysteme, Zugang zu Werkstätten, Vertriebsfragen, Informationsrechte, …) gibt es offene Fragen zu Auslegung, Anwendung und Reichweite der Rechte und Pflichten von Eisenbahninfrastrukturbetreibern, Zugangsberechtigten und letztlich auch den beteiligten Behörden. Die Bundesnetzagentur wird sich im Interesse von chancengleichem und fairem Wettbewerb auf der Schiene für ihre Klärung einsetzen. Die Auswirkungen der Finanzmarktkrise erfordern dabei eine wachsame Regulierung mit Augenmaß.

Matthias Kurth

Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Zusammenfassung

Teil I – Marktentwicklung

Die positive Entwicklung im Eisenbahnsektor setzte sich in 2008 fort. Im Schienengüter- und -personverkehr wurden bei den erbrachten Verkehrsleistungen neue Höchstmarken erzielt (Kapitel 1). Der von den Eisenbahnverkehrsunternehmen erzielte Umsatz erhöhte sich zwischen 2005 und 2008 um rund 14 Prozent auf 17,1 Mrd. Euro.

Auch der Wettbewerb auf der Schiene nahm weiter zu. Im Schienengüterverkehr erreichen Wettbewerber inzwischen einen Marktanteil von rund 21 Prozent. Lediglich im Schienenpersonenfernverkehr bleibt die DB AG im Wesentlichen alleiniger Anbieter (Kapitel 2).

Die Märkte für Eisenbahninfrastruktur sind, historisch bedingt, hochkonzentriert. Bei Schienenwegen als auch Serviceeinrichtungen (etwa Bahnhöfe oder Wartungseinrichtungen) ist die DB AG mit ihren Tochterunternehmen DB Netz AG und DB Station&Service AG jeweils mit Abstand weiterhin größter Betreiber (Kapitel 3). Die Möglichkeit des Zugangs zu dieser Infrastruktur wird von den Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Teil noch als problematisch bewertet. Insbesondere der Zugang zu Abstellgleisen, Güterbahnhöfen, Terminals, Rangierbahnhöfen und Wartungsseinrichtungen wird kritisch beurteilt.

Rund 30 Prozent der Gesamtkosten von Eisenbahnverkehrsunternehmen entfallen auf Infrastrukturnutzungsentgelte (Kapitel 4). Dies sind insbesondere Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen und Stationen (Personenbahnhöfe und -halte). Die von der DB AG erhobenen Trassen- und Stationspreise sind in den letzten Jahren zum Teil deutlich angestiegen.

Die Umsetzung der eisenbahnrechtlichen Vorschriften, insbesondere bezüglich der Verpflichtung der Eisenbahninfrastrukturbetreiber zur Erstellung von Nutzungsbedingungen, verläuft noch zögerlich (Kapitel 5). Kleinere Eisenbahninfrastrukturbetreiber haben häufig noch keine Nutzungsbedingungen erstellt. Eisenbahninfrastrukturbetreiber unterliegen zudem besonderen, in § 14d Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) festgelegten Mitteilungspflichten. Im Jahr 2008 erhielt die Bundesnetzagentur 122 sogenannter „14d-Mitteilungen“ von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Der Großteil davon bezog sich auf geplante Trassenablehnungen oder auf neue Nutzungsbedingungen.

Die steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte können vor dem Hintergrund sinkender Margen und spezifischer Erlöse der Eisenbahnverkehrsunternehmen ein potentielles Hemmnis für die Wettbewerbsposition des Verkehrsträgers Schiene darstellen (Kapitel 6). Weitere Preissteigerungen bei den Infrastrukturnutzungsgebühren könnten zu verlangsamten Wachstum oder gar, in Teilbereichen, zu rückläufigen Verkehrsleistungen auf der Schiene führen.

Teil II – Tätigkeiten

Grundlage eines für die Einschätzung von Regulierung verwertbaren Monitorings der Marktentwicklung ist kontinuierliche Marktbeobachtung. Im Zuge der dritten Marktbeobachtung wurden im Jahr 2008 rund 800 Fragebögen an Marktteilnehmer versandt und anschließend ausgewertet (Kapitel 1).

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen (Kapitel 2). Zentrale Tätigkeitsschwerpunkte in 2008 waren hierzu die fortgesetzte Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) sowie die Themenkomplexe Disposition, Baumaßnahmen, Rahmenverträge und Kapazität.

Die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen bildet einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur (Kapitel 3). Im Fokus standen hier die Prüfung von Nutzungsbedingungen von Häfen und Terminals, Fragen zur Öffentlichkeit von Eisenbahninfrastrukturen und des Zugangs zu Wartungseinrichtungen.

Zentral ist die Kontrolle (Leistungsbezug, Diskriminierung, Preishöhenmissbrauch) der Zugangsentgelte (Kapitel 4). Im Zentrum der Prüfungen standen hier 2008 die Preissysteme der DB Netz AG und der DB Station und Service AG. Es wurden daneben zahlreiche weitere Preissysteme geprüft und isolierbare Fragestellungen zu Stornierungsentgelten, Entgeltminderungen und zur Gestaltung von Anreizsystemen bearbeitet.

In 2008 ergingen wichtige gerichtliche Entscheidungen (Kapitel 5). So wurde etwa die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur zur Reichweite des Eisenbahnregulierungsrechts sowie zur Ausgestaltung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) in einem Verfahren gegen die DB Regio AG (5.1 DB Regio AG – Wartungseinrichtungen) in weiten Teilen bestätigt.

Neben den operativen Tätigkeiten standen in 2008 zahlreiche ökonomische Grundsatzfragen auf der Agenda (Kapitel 6). So legte die Bundesnetzagentur im Mai 2008 die revidierte Fassung des Abschlussberichts zur Anreizregulierung für den Eisenbahnsektor vor.

Auf internationaler Ebene kam die Bundesnetzagentur ihrer Aufgabe nach Zusammenarbeit und Informationsaustausch nach (Kapitel 7). Schwerpunkte waren unter anderem Interoperabilitätsthemen, die Revision des ersten EU-Eisenbahnpaketes und die Arbeit an zahlreichen weiteren qualitäts- und potentiell diskriminierungsrelevanten international geprägten Themenfeldern.

Der enge Kontakt mit Marktteilnehmern gehört ebenso zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur wie die öffentliche Erörterung und Diskussion zu regulatorischen Grundsatzfragen. In 2008 führte die Bundesnetzagentur deshalb die erfolgreich etablierten „Eisenbahnrechtlichen Forschungs-

tage Tübingen“ als gemeinsame Veranstaltung mit der Eberhard-Karls-Universität und dem Eisenbahn-Bundesamt fort (Kapitel 8). Mit den „Fachgesprächen Eisenbahnregulierung“ organisierte die Bundesnetzagentur erstmals eine stärker ökonomisch geprägte Veranstaltung unter dem Arbeitstitel „Gibt es ein gerechtes Trassenpreissystem?“.

Teil III – Organisation der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Neben einzelnen Erfolgen bei der Sicherstellung dieser Aufgabe, zeichnen sich weitere zugangsrelevante Entwicklungen für Wettbewerber und Regulierer ab (Kapitel 1 und 2). Für Wettbewerber wird zunehmend der unzureichend geregelte Anspruch auf Zugang zur Vertriebsinfrastruktur des Personenverkehrs problematisch. Ebenso stellt die gesetzliche Festlegung von Informations- und Auskunftsrechten die Bundesnetzagentur häufig vor Herausforderungen bei Abfragen zur Vorbereitung regulatorischer Maßnahmen.

Wesentliche Vorhaben für 2009 sind neben der konsequenten Fortführung der aktuellen Tätigkeiten die Weiterentwicklung weiterer Tätigkeitsschwerpunkte (Kapitel 3). Zu den im Jahr 2009 anstehenden Themenkomplexen zählen etwa die Vertiefung der Prüfungstätigkeiten im Bereich der Entgeltregulierung sowie der SNB und NBS, die Klärung dafür noch offener Sach- und Rechtsfragen und die fachliche und konzeptionelle Begleitung des politischen Prozesses um die bisher für die Eisenbahninfrastruktur eingehend untersuchte Anreizregulierung.

Teil I – Marktentwicklung

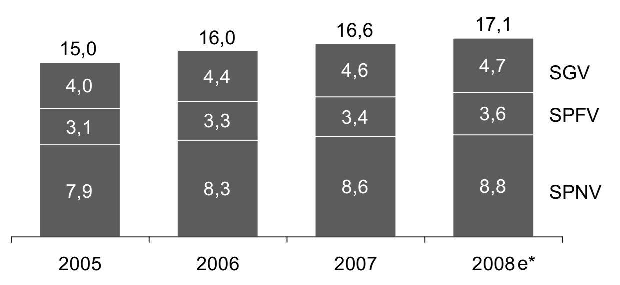
1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1.1 Umsatzentwicklung im Eisenbahnsektor

Die Umsätze der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) haben sich in dem betrachteten Zeitraum insgesamt positiv entwickelt. Der Gesamtumsatz der EVU im deutschen Markt in 2007 betrug ersten Schätzungen der Bundesnetzagentur zufolge etwa 17,1 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 3,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Von 2006 auf 2007 war der Umsatz der EVU um 3,7 Prozent gestiegen. Den größten Anteil am Umsatz generierte der Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Hier erwirtschafteten die EVU in 2008 insgesamt 8,8 Mrd. Euro. Die Umsätze im SPNV setzen sich dabei zum einen aus Fahrgelderlösen (etwa 35 Prozent) und zum anderen aus den Bestellerentgelten der regionalen Aufgabenträger (etwa 65 Prozent) zusammen. Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) wurden in 2007 3,6 Mrd. Euro umgesetzt. Im Bereich des Schienengüterverkehrs (SGV) erzielten die EVU insgesamt 4,7 Mrd. Euro Umsatz.

Abbildung 1

Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt*
Umsätze der Eisenbahnverkehrsunternehmen
in Mrd. Euro



* erwartet (erste vorläufige Schätzungen)
SGV: Schienengüterverkehr; SPFV: Schienenpersonenfernverkehr; SPNV: Schienenpersonennahverkehr
Quelle: Bundesnetzagentur

1.2 Verkehrsleistung und Verkehrsentwicklung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wuchs im Jahr 2008 das Schienenverkehrsaufkommen weiter an und erreichte neue Höchstwerte. Damit sind die auf der Schiene erbrachten Verkehrsleistungen mit Ausnahme des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) seit 2002 stetig gestiegen.

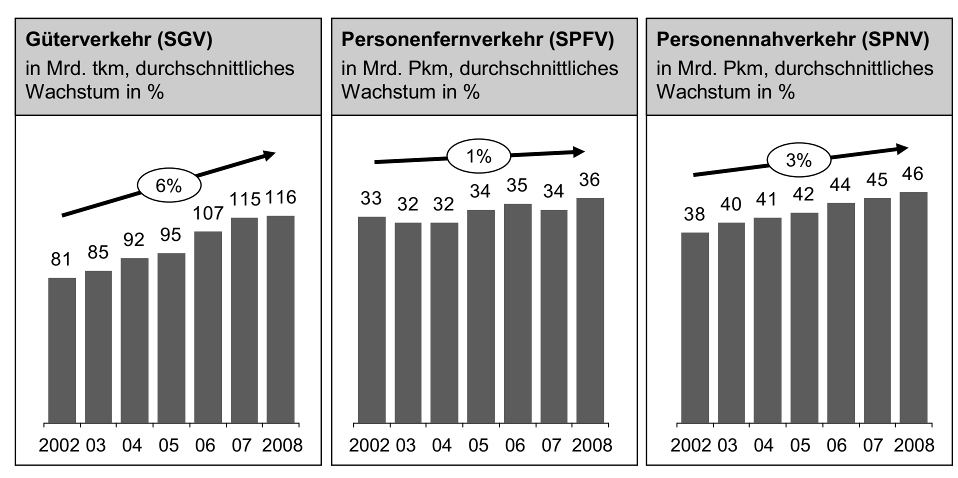
Für das Jahr 2008 berichtete das Statistische Bundesamt für den Schienengüterverkehr (SGV) eine Transportleistung von 116 Mrd. Tonnenkilometern, was im Vorjahresvergleich einer Steigerung von rund einem Prozent entspricht. Damit fiel das Wachstum allerdings geringer aus als in den letzten Jahren. In den ersten drei Quartalen 2008 war noch ein Zuwachs von drei Prozent zu verzeichnen. Dagegen ergab sich für das letzte Quartal des Jahres 2008 konjunkturbedingt mit einem Rückgang von etwa einem Prozent im Vergleich zum Vorjahresquartal. Hier wird die güterverkehrsspezifische Abhängigkeit von der Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds deutlich. Das durchschnittliche jährliche Wachstum seit 2002 liegt dennoch bei sechs Prozent.

Die Entwicklung des konjunkturellen Umfelds zeigte dagegen bisher keine Auswirkungen auf den schienengebundenen Personenverkehr. Die 2008 im SPFV erbrachte Verkehrsleistung in Höhe von 36 Mrd. Personenkilometern stellt gegenüber dem Vorjahr einen Zuwachs von etwa fünf Prozent dar. Damit konnte der SPFV nach leichten Verlusten in 2007 wieder zulegen. Die vergleichsweise niedrige Verkehrsleistung in 2007 war wesentlich durch den Streik der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) bestimmt.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) repräsentieren die 2008 erbrachten 46 Mrd. Personenkilometer eine erneute Höchstmarke; der Vorjahreswert wird um etwa zwei Prozent übertroffen. Die daraus resultierende jährliche Zunahme der Verkehrsleistung seit 2002 von durchschnittlich drei Prozent ist – wie auch der kontinuierliche Wachstumsprozess im SGV– nicht zuletzt auf den wachsenden Wettbewerb in diesen Marktsegmenten zurückzuführen.

Abbildung 2

Entwicklung der Verkehrsleistung in den jeweiligen Eisenbahnverkehrsegmenten



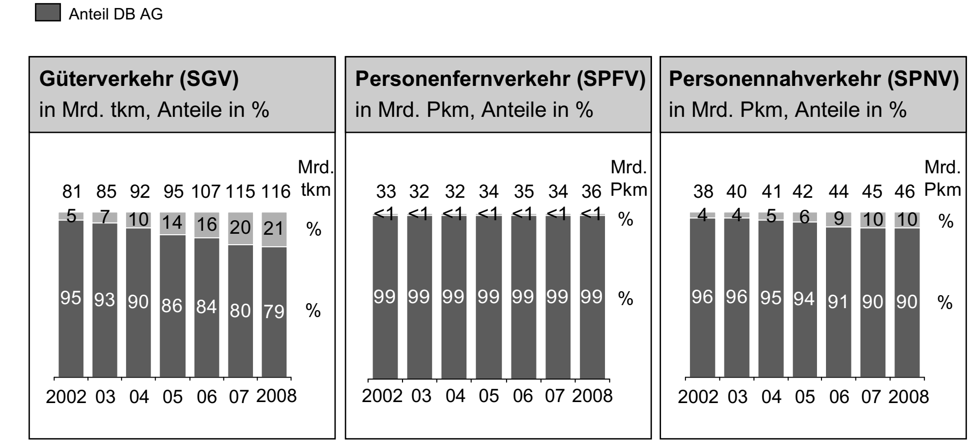
tkm –Tonnenkilometer; Pkm –Personenkilometer
Quelle: Statistisches Bundesamt

2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

Wie bereits in den Jahren zuvor konnte auch in 2008 ein Wachstum des Marktanteils der Wettbewerber auf der Schiene verzeichnet werden. Gemessen an der Verkehrsleistung nahm der Wettbewerberanteil im SGV in 2008 um einen Prozentpunkt auf 21 Prozent zu. Im SPNV konnten die Wettbewerber ihren Marktanteil gemessen an der Verkehrsleistung (Personenkilometer) nur moderat ausbauen. Ihr Anteil liegt nun bei knapp über 10 Prozent. Da im SPNV in der Vergangenheit häufig aufkommensschwächere Strecken an Wettbewerber der DB AG vergeben wurden, liegt der Wettbewerberanteil gemessen an der Betriebsleistung (Zugkilometer) mit rund 18 Prozent spürbar höher. Zunehmend werden mittlerweile aber auch aufkommensstärkere Strecken ausgeschrieben und damit für den Wettbewerb geöffnet. Von den in 2008 ausgeschriebenen Leistungen konnten sich Wettbewerber der DB AG rund zwei Drittel sichern. Mittelfristig wird ein signifikantes Wachstum des Wettbewerberanteils in diesem Segment erwartet, da in den kommenden fünf Jahren rund zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistung des SPNV von den Aufgabenträgern neu vergeben werden sollen.

Abbildung 3

Entwicklung des Wettbewerbs in den jeweiligen Eisenbahnverkehrssegmenten



Quelle: Bundesnetzagentur, Wettbewerbsberichte DB AG, Statistisches Bundesamt

Im SPFV stagniert der Wettbewerberanteil weiterhin bei unter einem Prozent; die DB AG bleibt der einzige wesentliche Anbieter. Hauptgründe für das geringe Engagement sind nach Aussagen von EVU die starke Marktposition der DB AG durch ihr attraktives Vertriebs- und Tarifsystem (BahnCard) sowie fehlende Planungssicherheit hinsichtlich der Infrastrukturkapazitäten. Aktuelle Entwicklungen im In- und Ausland zeigen, dass diese von Geldgebern explizit verlangt wird.

3 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

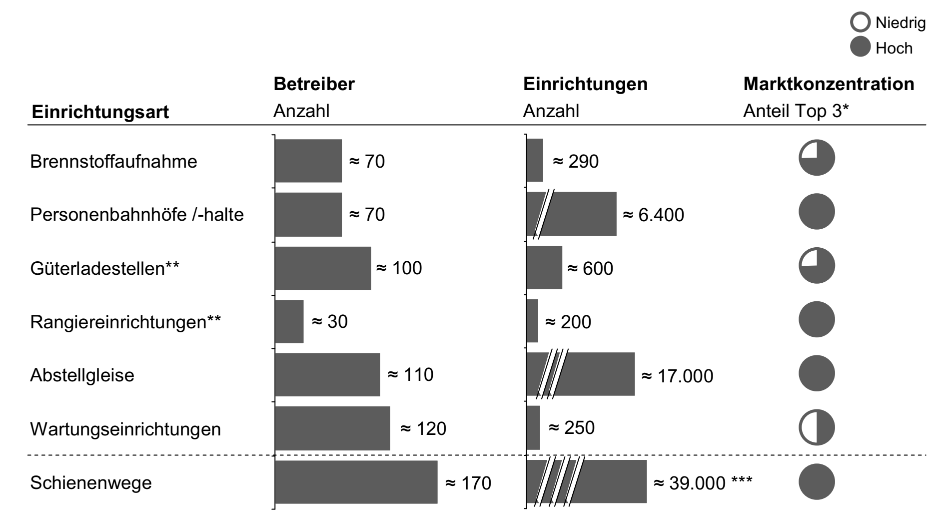
3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt

Unter Eisenbahninfrastruktur fallen nach § 2 AEG insbesondere Schienenwege und sogenannte Serviceeinrichtungen. Zu den relevanten Serviceeinrichtungen zählen Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme, Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und -terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen und Häfen. Nach § 14 AEG müssen im Grundsatz alle EIU diskriminierungsfreien Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren. Eine Ausnahme von dieser Zugangsverpflichtung kann allenfalls für Infrastrukturen beansprucht werden, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr betrieben werden. (siehe auch Teil II Abschnitt 3.4.2). Diese Ausnahme kann insbesondere für private Gleisanschlüsse greifen. Hierunter fallen nach Schätzung der Bundesnetzagentur mehrere Tausend Anschließer.

Zugangsverpflichtete Betreiber und Anzahl von öffentlichen Eisenbahninfrastruktureinrichtungen sind in Abbildung 4 dargestellt. Die Angaben basieren zum Teil auf Schätzungen der Anbieter. Insgesamt gibt es mehrere Hundert zugangsverpflichtete Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) und Betreiber der Schienenwege (BdS), die der Regulierung der Bundesnetzagentur unterliegen. In allen dargestellten Bereichen ist die DB AG mit deutlichem Abstand größter Betreiber, oft mit einem Anteil von über 90 Prozent an der Anzahl der Einrichtungen in Deutschland. Insgesamt ist die Eisenbahninfrastruktur in allen Teilbereichen (auch historisch bedingt) hochkonzentriert. Die vergleichsweise geringste Marktkonzentration (bezogen auf die Anzahl der Einrichtungen) weisen die Wartungseinrichtungen auf. Hier betreiben die drei größten EIU rund 50 Prozent der Einrichtungen. Anzumerken ist, dass die Top-Betreiber in der Regel auch die größten Einrichtungen betreiben. Würde die Marktkonzentration mit Blick auf den Umsatzanteil der drei größten Betreiber am Gesamtumsatz für Wartung in Deutschland betrachtet, wäre die Marktkonzentration deutlich höher.

Abbildung 4

Marktkonzentration in ausgewählten Teilmärkten der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur, 2008



* Anteil an der Anzahl der Einrichtungen der Top 3 EIU an der Gesamtzahl der Einrichtungen; BdS auf Basis des Streckennetzes
** Güterladestellen: Güterbahnhöfe, Terminals, öffentliche Ladestraßen; Rangiereinrichtungen: Rangierbahnhöfe und Zugbildungseinrichtungen
*** Streckenkilometer
Quelle: Bundesnetzagentur

3.2 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

Im Rahmen der jährlichen Markterhebung gibt die Bundesnetzagentur den Unternehmen im Eisenbahnverkehrsmarkt die Möglichkeit, eine Reihe von marktrelevanten Aspekten mit Noten zu bewerten[1], um Ansatzpunkte für den Abbau von Wettbewerbshürden frühzeitig erkennen zu können. Von dieser Möglichkeit hat die überwiegende Mehrheit der EVU Gebrauch gemacht.

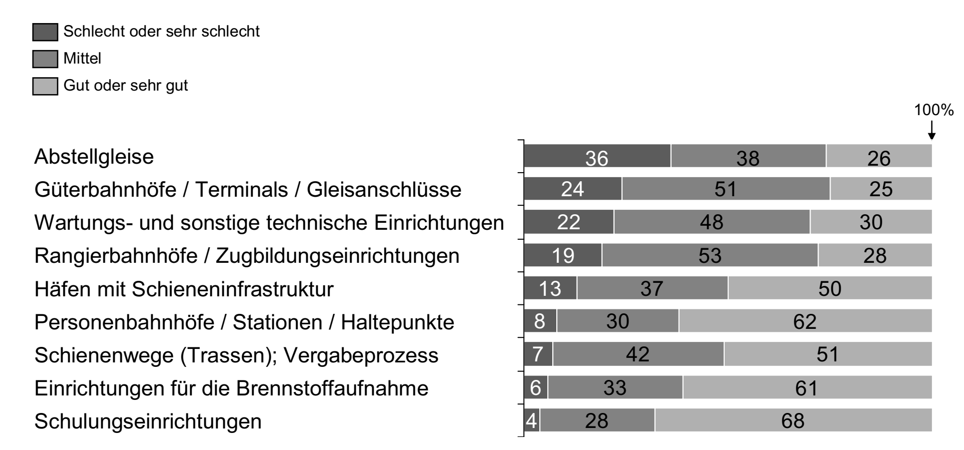
Einer der wesentlichen Teilbereiche stellt hier der Zugang zur Eisenbahninfrastruktur dar. Je nach Infrastrukturart fielen die Bewertungen der EVU deutlich unterschiedlich aus. Während der Zugang zu Schulungseinrichtungen und Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme überwiegend gute oder sehr gute Bewertungen erhielt, markierten Güterbahnhöfe/Terminals/Gleisanschlüsse, Wartungseinrichtungen und Rangierbahnhöfe/Zugbildungseinrichtungen mit nur wenigen guten Noten eine gegensätzliche Position. Noch schlechter bewerteten die EVU den Zugang zu Abstellgleisen, bei denen 26 Prozent guten bzw. sehr guten Bewertungen 36 Prozent an sehr schlechten oder schlechten Beurteilungen gegenüberstehen. Hauptkritikpunkt aus Gesprächen mit betroffenen EVU war die oftmals langfristig fixierte Vermietung von Abstellmöglichkeiten an Einzelkunden. Hinzu kommt der weiterhin – oft auch im Rahmen der Errichtung elektronisch gesteuerter Stellwerke (ESTW) – vorangetriebene Rückbau von Gleisen, die als Kreuzungs- oder Abstellmöglichkeit genutzt werden könnten und deren Fehlen in der Folge mögliche Mehrverkehre verhindert. Als verbesserungswürdig betrachten mehrere Marktteilnehmer ebenso den Zugang zu Rangierbahnhöfen; es wurde neben allgemein schleppender Bearbeitung der Nutzungsanträge auch kritisiert, dass in einigen Fällen statt der DB Netz AG die DB Schenker Rail Deutschland AG[2] (als unmittelbarer Konkurrent der betreffenden EVU) das entsprechende Angebot erstellte. Weiterhin wird ein Mangel an Information und Koordination insbesondere bei unterjährigen Baumaßnahmen im Netz der DB beklagt.

[1] http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/13273.pdf

[2] Vormals Railion Deutschland AG

Abbildung 5

Bewertung des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur, 2008
Prozent der Antworten*



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)
Quelle: Bundesnetzagentur

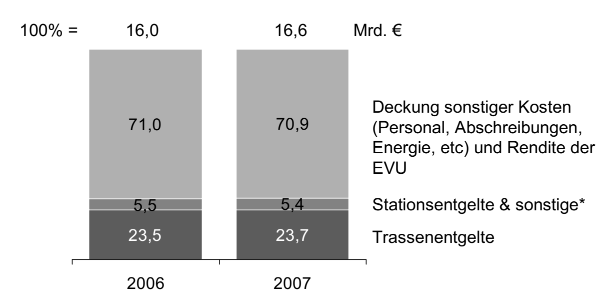
4 Nutzungsentgelte und Preise

4.1 Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU

Mit ihren Erlösen müssen die EVU einerseits ihre Kosten decken und andererseits eine angemessene Rendite erwirtschaften können. Zu den größten Kostenblöcken gehören neben den Personalkosten, den Abschreibungen und den Energiekosten auch die Kosten für die Nutzung der Eisenbahninfrastrukturen. Knapp 30 Prozent vom Umsatz reichen die EVU in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die EIU weiter. Den mit Abstand größten Teil der Infrastrukturnutzungsentgelte bilden dabei die Kosten für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Für Personenverkehrsunternehmen kommen in der Regel noch Kosten für die Nutzung von Bahnhöfen (Stationsentgelte) hinzu. Daneben zahlen Personen- und Güterverkehrsunternehmen auch Entgelte für die Nutzung weiterer Eisenbahninfrastruktur, etwa für die Nutzung von Rangierbahnhöfen, Zugbildungsanlagen oder Abstellgleisen.

Abbildung 6

Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte im Verhältnis zum Umsatz der EVU
Anteile in Prozent, Gesamtumsatz in Mrd. Euro



* „Sonstige“umfasst Entgelte für Nutzung von Abstellgleisen, Rangierbahnhöfen, Zugbildungseinrichtungen und Güterbahnhöfen (etwa 1.5 Prozent)
Quelle: Bundesnetzagentur

4.2 Trassenentgelte

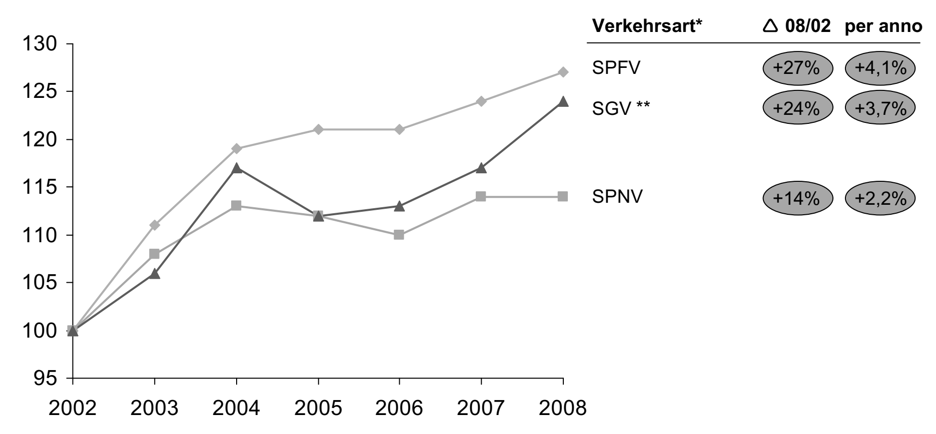
Die Trassenentgelte stellen einen signifikanten Kostenfaktor für die EVU dar (Abbildung 6). Entsprechend hoch ist die Bedeutung der Trassenpreisentwicklung für die Unternehmen.

Die durchschnittlich gezahlten Trassenpreise (berechnet als Quotient aus Trassenentgelten in Euro und Betriebsleistung in Trassenkilometern) je Verkehrssegment sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Auf Basis der Angaben zur konzerninternen Leistungsverrechnung im Konzerngeschäftsbericht der DB AG ergeben sich zwischen 2002 und 2008 Steigerungen des durchschnittlichen Trassenerlöses von 14 Prozent im SPNV, 24 Prozent im SGV und 27 Prozent im SPFV (Abbildung 7).

Die Preissteigerungen lassen sich auch anhand der Entwicklung von Trassenpreisen ausgewählter Produkte nachvollziehen (Abbildung 8). Betrachtet wurde die Preisentwicklung typischer Trassenprodukte aus den öffentlich verfügbaren Entgeltlisten der DB Netz AG. Entsprechend den üblichen Vorlaufzeiten für die Veröffentlichung sind hier bereits die Preise bis zum Fahrplanjahr 2010 verfügbar. Die Gesamtpreissteigerungen von 2002 bis 2010 liegen zwischen 21 und 33 Prozent. Die durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungen für den Zeitraum von 2002 bis 2008 lagen zwischen 2,2 und 4,0 Prozent. Bis 2010 verteuern sich die einzelnen Produkte um weitere 2,0 bis 3,1 Prozent pro Jahr. Typischerweise vom SPNV und SGV genutzte Trassenprodukte erfahren dabei die höheren Preissteigerungen.

Abbildung 7

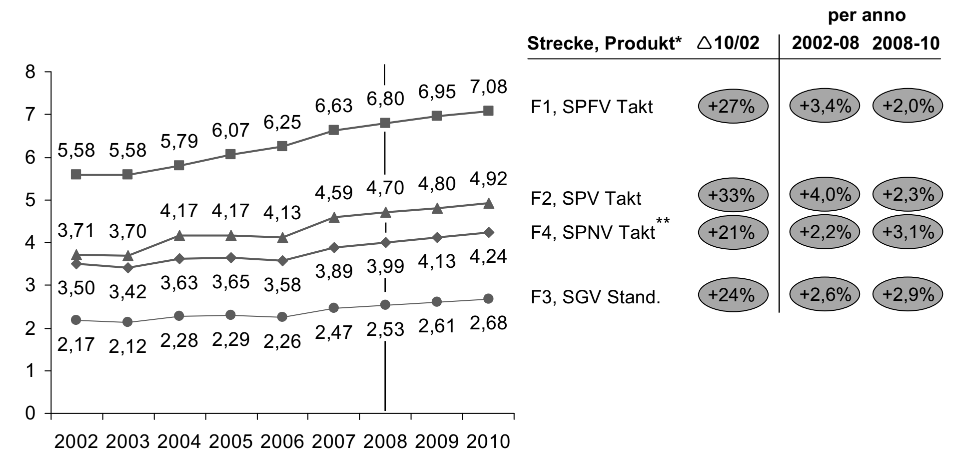
Entwicklung der durchschnittlichen Trassenpreise der DB Netz AG
Indexiert*, 2002 = 100 (Basis: Euro je Trassenkilometer)



* Quotient aus gezahlten Entgelten und Betriebsleistung der EVU der DB AG laut Leistungsverrechnungsdaten des Konzernberichts
** Anpassung des Segments SGV im Jahr 2005 um Railion Intermodal Traction
Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

Abbildung 8

Entwicklung ausgewählter Trassenpreise der DB Netz AG
Euro je Trassenkilometer



* Streckenkategorie, Produktfaktor
** Ohne Berücksichtigung der Regionalfaktoren
Quelle: Bundesnetzagentur

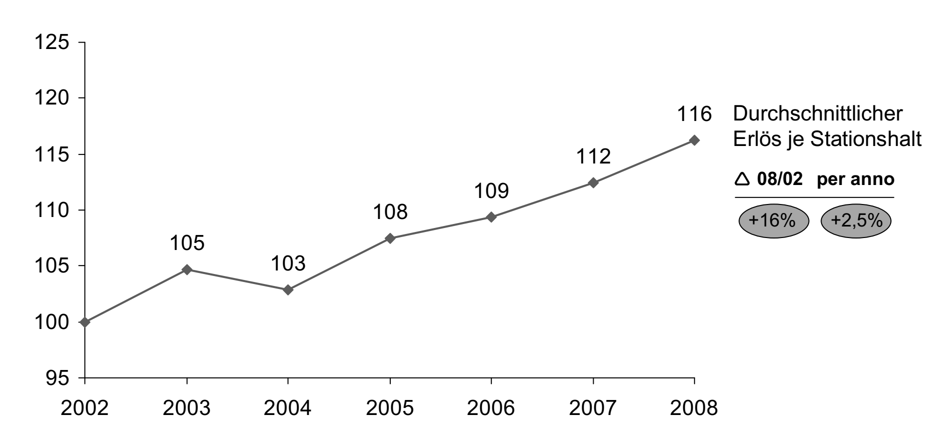
4.3 Stationsentgelte

Neben den Trassenentgelten sind die Stationsentgelte für die EVU der zweite große Kostenblock im Bereich der Infrastrukturentgelte.

Insbesondere im Schienenpersonennahverkehr mit seinen vielen Stationshalten wurden die Preissteigerungen der letzten Jahre von den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern deutlich wahrgenommen. Der durchschnittlich gezahlte Stationspreis (berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Anzahl der Zughalte) ist zwischen 2002 und 2008 um insgesamt 16 Prozent gestiegen (Abbildung 9). Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,5 Prozent.

Abbildung 9

Entwicklung der durchschnittlichen Stationspreise der DB Station und Service AG
Indexiert*, 2002 = 100 (Basis: Euro je Zughalt)



* Berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Stationshalten
Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

4.4 Entgeltsysteme

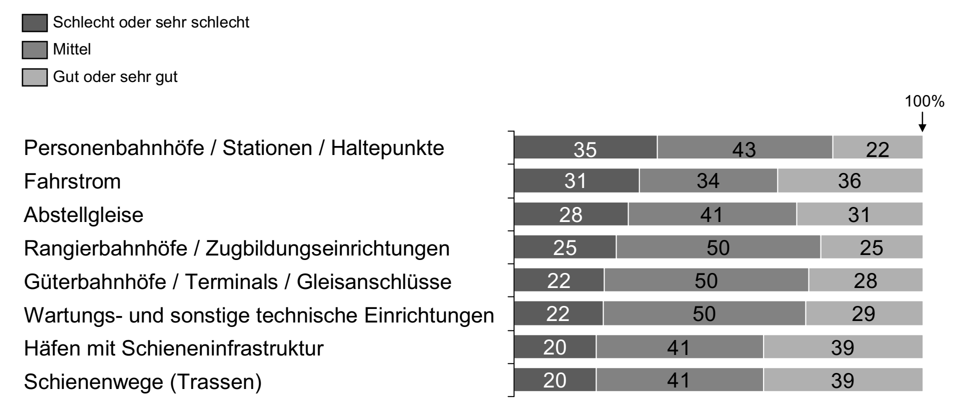
Analog zur Bewertung des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur (vergleiche Abschnitt 3.2), konnten die EVU in einem weiteren Themenkomplex des Fragebogens die Verständlichkeit und Wettbewerbsneutralität der Preissysteme für die entgeltpflichtige Nutzung von Eisenbahninfrastruktur bewerten.

In keinem der einzelnen Punkte vergaben die befragten EVU überwiegend gute oder sehr gute Noten. Die insgesamt positivste Notenverteilung ergab sich für den Bereich Schienenwege (Trassen). Mit nur 22 Prozent guten oder sehr guten Bewertungen schnitt der Bereich Personenbahnhöfe hier am schlechtesten ab. Als Hauptgrund für die Kritik wird mehrheitlich die teils nicht nachvollziehbare Einstufung von Stationen in bestimmte Kategorien und die daraus folgende Bepreisung angegeben.

Ein weiterer bedeutender Themenkomplex umfasst die Bewertung der Preishöhe der durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen erhobenen Nutzungsentgelte. Hier vergaben die EVU nur für die Nutzungsentgelte der Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme sowie die der Häfen mit Schieneninfrastruktur mehr positive als negative Bewertungen. Deutlich unterdurchschnittlich wurde das Entgeltniveau für Abstellgleise mit 38 Prozent sehr schlechten oder schlechten Bewertungen sowie für Personenbahnhöfe mit 47 Prozent sehr schlechten oder schlechten Bewertungen beurteilt. Insbesondere für die Personenbahnhöfe wird kritisiert, dass hauptsächlich bei kleineren Stationen Preis und Leistung nicht im Einklang stünden; selbst Umsteigebahnhöfe sind teilweise aufgrund ihrer Einstufung in eine niedrige Kategorie von Lautsprecherdurchsagen im Störungsfall ausgenommen. Dies bedeutet, dass die wartenden Fahrgäste im Fall eines

Abbildung 10

Bewertung von Verständlichkeit und Neutralität der Preissysteme der Infrastrukturbetreiber, 2008
Prozent der Antworten*



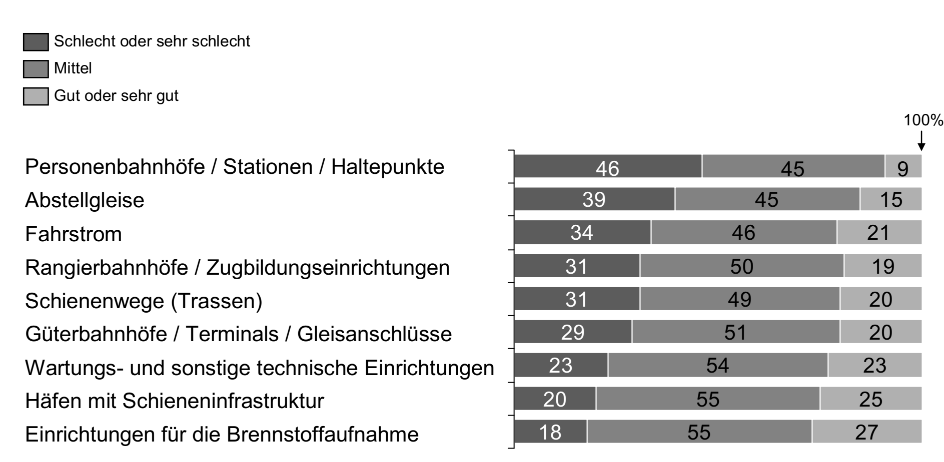
* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)
Quelle: Bundesnetzagentur

verspäteten oder ausgefallenen Zuges keinerlei Informationen erhalten.

Zu beobachten bleibt, inwieweit sich die Beurteilung der Bepreisung von Fahrstrom angesichts der merklichen Preiserhöhung durch DB Energie im Januar 2009 ändert. Kritisiert wurde insbesondere, dass sich der für EVU im Güterverkehr wichtige Niedertarifstrom um 23 Prozent verteuerte, der zu Verkehrsspitzenzeiten gültige Hochtarifstrompreis dagegen nur um knapp 3 Prozent. Mit der Preisanpassung zum 1. April 2009 senkte DB Energie zwar die Entgelte wieder; jedoch sind sowohl Nieder- als auch Mitteltarifstrom immer noch über 13 Prozent teurer als im Vorjahr.

Abbildung 11

Bewertung der Entgelthöhen für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, 2008
Prozent der Antworten*



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)
Quelle: Bundesnetzagentur

5 Eisenbahnrechtliche Vorschriften

5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen

Die Erstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen ist eine wichtige Voraussetzung für die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Die EIU sind aufgrund dessen zur Anfertigung und Veröffentlichung ihrer Nutzungsbedingungen gesetzlich verpflichtet.

Im Jahr 2008 haben rund 65 Prozent der Betreiber der Schienenwege Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) erstellt. Die deutlichen Steigerungen gegenüber dem Vorjahr sind jedoch zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich einige EIU inzwischen als Betreiber von Serviceeinrichtungen einstufen. Hier haben in 2008 nur rund 42 Prozent der Betreiber Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) erstellt (siehe auch Teil II, Abschnitt 3.1 – Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen). Diese Zahlen sind vor dem obigen Hintergrund noch nicht zufriedenstellend.

Abbildung 12

Erstellung von Infrastrukturnutzungsbedingungen
Prozent der zugangsverpflichteten EIU

VORLÄUFIG

Ohne NBS/SNB
Mit NBS/SNB

Betreiber der Schienenwege
35%
65%
2008

Betreiber von Serviceeinrichtungen
58%
42%
2008

SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen; BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen
Quelle: Bundesnetzagentur

5.2 Mitteilungspflichten der EIU

In § 14d des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sind besondere Mitteilungspflichten öffentlicher EIU geregelt. So haben öffentliche EIU die Bundesnetzagentur zum Beispiel über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen zu unterrichten. Die Anzahl der seit Aufnahme der Eisenbahnregulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur eingegangenen Meldungen ist in Abbildung 13 dargestellt.

Der größte Teil der Meldungen bezieht sich auf Mitteilungen nach § 14d AEG Nummer 2 (beabsichtigte Ablehnung von Gelegenheitstrassen) und § 14d AEG Nummer 6 (beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Nutzungsbedingungen und Regelentgelten).

Die Meldungen nach § 14d AEG Nummer 1 (beabsichtigte Ablehnung von Netzfahrplantrassen) beziehen sich lediglich auf abschließend ungelöste Konflikte bei der Jahresfahrplankonstruktion (vergleiche auch Teil II, Abschnitt 2.2.11 – Ablehnung von Trassenanmeldungen). Laut Wettbewerbsbericht der Deutschen Bahn AG gab es in 2007 insgesamt 46 620 Trassenanmeldungen für den Jahresfahrplan 2008. Davon überlagerten sich zunächst etwa 10 000 Trassenanmeldungen, die laut Wettbewerbsbericht einvernehmlich im Koordinierungsverfahren aufgelöst werden konnten. Für den Jahresfahrplan 2007 (Fahrplankonstruktion in 2006) hatte es 6 nicht gelöste Trassenkonflikte gegeben, für den Jahresfahrplan 2006 (Fahrplankonstruktion in 2005) lag die Zahl der ungelösten Konflikte laut Wettbewerbsbericht der DB AG noch bei 101. Trassenkonflikte werden also zunehmend direkt zwischen DB AG und den EVU verhandelt und nicht der Bundesnetzagentur angezeigt.

Ob und gegebenenfalls inwieweit die DB Netz AG ihre Position als (Monopol-) Infrastrukturbetreiber gegenüber den Wettbewerbsunternehmen nutzt, um „Einvernehmlichkeit zu forcieren“ und somit nicht zur Anzeige durch 14d-Mitteilungen verpflichtet zu sein, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Hinweisen zufolge sehen sich die EVU jedoch zum Teil gezwungen, vorgeschlagene Alternativangebote anzunehmen, um überhaupt ein Trassenangebot zu erhalten (vergleiche auch Teil II – Abschnitt 2.3.1 Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren nach Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV)).

Abbildung 13

Entwicklung der Mitteilungseingänge nach § 14d AEG
Anzahl bei der Bundesnetzagentur eingegangener Meldungen

Art der Meldung	2006	2007	2008
§14d Nr.1 Ablehnung Trasse Netzfahrplan	6	0	3
§14d Nr.2 Ablehnung Gelegenheitstrasse	84	49	40
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtung	5	0	1
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	0	3	18
§14d Nr.5 Erhöhtes Entgelt	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung SNB	15	10	19
§14d Nr.6 Neufassung NBS	40	18	41
SUMME	150	80	122

SNB: Schienenetz-Benutzungebedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
Quelle: Bundesnetzagentur

6 Bewertung der Marktentwicklung

6.1 Korrelation von Wettbewerb, Wachstum und Preisentwicklung

Wesentliches Ziel der regulatorischen Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur ist die Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt. Funktionierender Wettbewerb führt in der Folge zu monetär und qualitativ attraktiven Verkehrsangeboten und somit zu Mehrverkehr auf der Schiene. Dass diese Zusammenhänge in der Praxis tatsächlich und unmittelbar wirken, legen die Zahlen zu Wettbewerbsentwicklung, Marktwachstum und Preisentwicklung der vergangenen Jahre nahe.

Der SGV, das Segment mit dem höchsten Wettbewerberanteil (21 Prozent), verzeichnete sinkende Transportpreise und wuchs seit 2002 mit etwa 6 Prozent pro Jahr überdurchschnittlich.

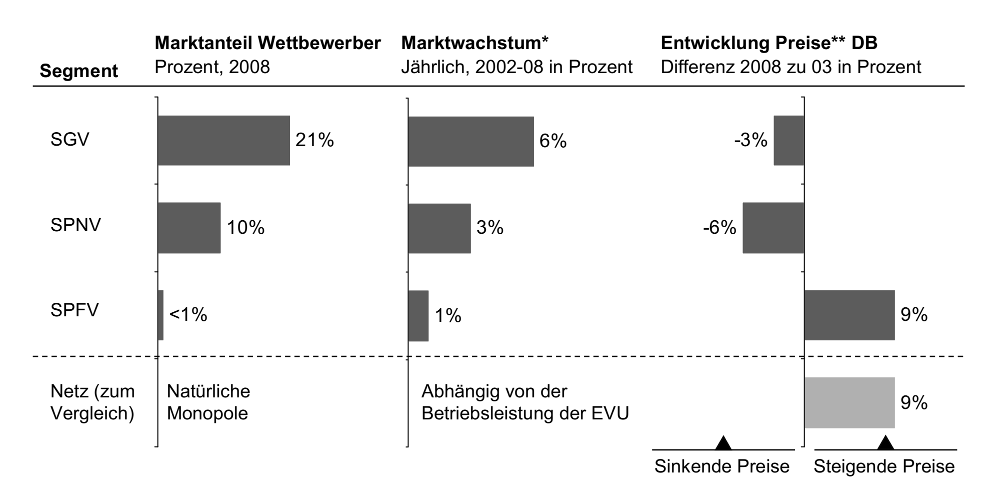
Im SPNV (10 Prozent Wettbewerberanteil) sanken die spezifischen Einnahmen seit 2003 noch deutlicher. Die (erstmalig) im Ausschreibungswettbewerb vergebenen Strecken hatten hier in der Regel einen deutlich geringeren Zuschussbedarf als nicht im Wettbewerb vergebene Strecken und Netze. Die so generierten Einsparungen der Aufgabenträger konnten entsprechend auch in die Bestellung zusätzlicher Nahverkehrsleistung anlegt werden. Die Verkehrsleistung wuchs seit 2002 mit etwa 3 Prozent pro Jahr.

Im SPFV (weniger als 1 Prozent Wettbewerberanteil) fehlt bislang nennenswerter Wettbewerb. Der Markt wuchs seit 2002 nur geringfügig, die Preise stiegen deutlich.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Infrastrukturmärkte ab. Direkter Wettbewerb ist bei der Schieneninfrastruktur aufgrund des offensichtlichen natürlichen Monopols (fehlenden Duplizierbarkeit) und der damit verbundenen Beharrungskräfte nicht möglich. Die aus dem intermodalen Wettbewerb abgeleiteten Wirkungen sind nicht gleichwertig. Hier bietet sich vor wie nach der Beseitigung der im Infrastrukturbereich bestehenden Kostenunterdeckung der Weg einer Simulation wettbewerbsähnlicher Verhältnisse an (siehe Teil II, Abschnitt 6.1 – Anreizregulierung).

Abbildung 14

Korrelation von Wettbewerb, Wachstum, Preisentwicklung



* Basis: tkm bei SGV, Pkm bei SPNV und SPFV
** Preisniveau errechnet als Umsatz je tkm, bzw. Umsatz je Pkm, bzw. Umsatz je trkm in den jeweiligen Segmenten der DB AG
Quelle: Bundesnetzagentur

6.2 Gegenläufige Entwicklung von Erlössituation und Infrastrukturkosten bei den EVU

Wie in Kapitel 4 dargelegt, sind die Trassenpreise in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Demgegenüber stehen zum Teil sinkende spezifische Erlöse der EVU (siehe Abbildung 15). Dieser Trend hat sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt.

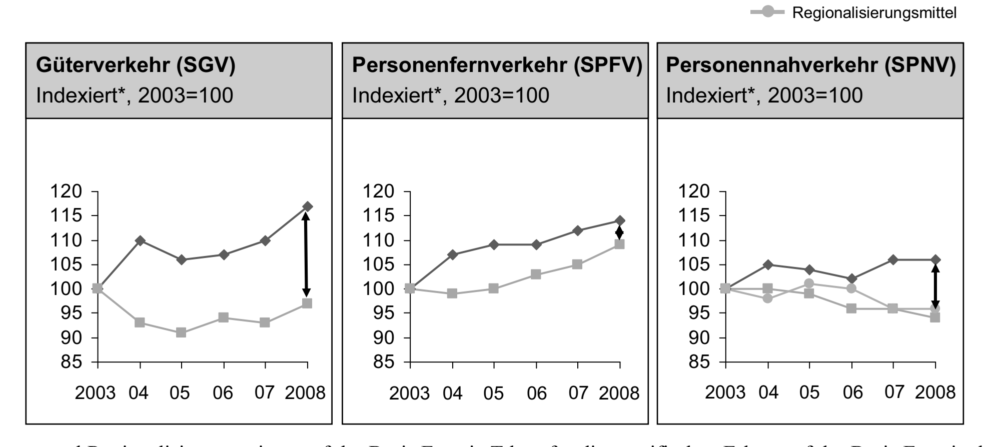
Am deutlichsten wird diese „Lücke“ im SGV. Während sich die durchschnittlichen Trassenkosten (Basis: Euro je trkm) seit 2003 deutlich nach oben bewegt haben, sind die spezifischen Erlöse der EVU (Basis: Euro je tkm) nominell gesunken. Der SGV steht in Teilbereichen, etwa im Einzelwagenladungsverkehr, in starkem Konkurrenzdruck zum Straßentransport. Weitere Trassenpreiserhöhungen würden hier Wachstum im SGV verhindern und im ungünstigsten Fall sogar zu (Rück-)Verlagerungen von Transporten auf die Straße führen.

Im SPFV steigen zwar die spezifischen Erlöse der EVU (Basis: Euro je Pkm), jedoch nicht in gleichem Maße wie die Trassenpreise. Anzumerken ist, dass im SPFV die DB AG im Wesentlichen alleiniger Anbieter ist. Für die Entwicklung des Marktsegments SPFV ist die Höhe der Trassenpreise zurzeit nur bedingt relevant. Höhere Trassenpreise führen zu höheren Gewinnen beim Netz und geringeren Gewinnen bei der Fernverkehrssparte der DB AG. In der konsolidierten Gewinn- und Verlustrechnung des Konzerns können diese Zusammenhänge zum Ausgleich gebracht werden. Die durch konzerninterne Verschiebung von Zahlungen bewirkte Erfolgsneutralität von Trassenpreiserhöhungen kann im Verhältnis zu potentiellen Wettbewerbern im SPFV hingegen wettbewerbsverzerrend prohibitiv wirken. Wie sich die neue Struktur der DB AG nach Bildung der DB Mobility Logistics AG auswirkt, bleibt abzuwarten, auch vor dem Hintergrund der verschobenen Privatisierung.

Im SPNV treffen Erhöhungen von Trassenentgelten in der Regel nicht direkt die EVU. Zum Teil werden die Kosten für die Trassennutzung direkt an die Aufgabenträger „durchgereicht“, zum Teil existieren Vertragsanpassungsklauseln, so dass den EVU für höhere Trassenkosten entsprechend höhere Leistungsentgelte vom Aufgabenträger zustehen. Das Kostenrisiko der Infrastrukturnutzungsentgelte trägt also in der Regel der öffentliche Aufgabenträger. Die „Ertragssituation“ der Aufgabenträger ergibt sich aus der Höhe der Regionalisierungsmittel. Bleiben den Aufgabenträgern durch erhöhte Infrastrukturnutzungsentgelte weniger Regionalisierungsmittel für die Bestellung von Verkehrsleistung, müssen die Anzahl der bestellten Verkehre verringert werden und/oder die Endkundenpreise für den SPNV erhöht werden. Dementsprechend dürften weiter steigende Trassenpreise auch das Marktwachstum im SPNV gefährden.

Abbildung 15

Entwicklung der Erlössituation und der Trassennutzungskosten der EVU je Segment



* Für Trassenkosten und Regionalisierungsmitten auf der Basis Euro je Trkm, für die spezifischen Erlöse auf der Basis Euro je tkm, bzw. Euro je Pkm für die jeweiligen Segmente der DB AG

Quelle: Bundesnetzagentur

Teil II – Tätigkeiten

1 Marktbeobachtung

1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14b Absatz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Neben der Überwachungsaufgabe, ist die Bundesnetzagentur nach § 14b Absatz 4 AEG gehalten, jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet für die Bundesregierung zu erstellen. Die Erfüllung dieser gesetzlich geregelten Aufgaben setzt notwendigerweise den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Hier hatte sich bereits mit Aufnahme der Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Eisenbahnbereich gezeigt, dass insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarkts, Nutzungsentgelten und des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur bisher keine geeigneten Datenquellen existierten. Seit 2006 erhebt die Bundesnetzagentur deshalb Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer versendet: an regulierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) einerseits und Zugangsberechtigte, namentlich Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sowie Aufgabenträger andererseits. Ergebnisse der Marktbeobachtung sind unter anderem im Teil I – Marktentwicklung dargestellt. Zudem veröffentlicht die Bundesnetzagentur die „Marktuntersuchung Eisenbahn“[3], um die Ergebnisse der Erhebung den Teilnehmern und sonstigen Interessenten zurückzuspielen.

1.2 Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hatte ab April 2008 die Erhebungsbogen an rund 800 Unternehmen versandt. Damit erfolgte nach 2006 und 2007 die dritte Markterhebung dieser Art. Die Unternehmen waren gehalten, unter anderem Angaben zum Unternehmensgegenstand und zu Umsätzen, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2007 zu machen.

Ab Herbst 2008 wurden zudem Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Marktbeobachtungen in einer Serie von Arbeitstreffen direkt erörtert. In insgesamt rund 20 Treffen wurden mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert.

2 Zugang zu Schienenwegen

Die Themen, mit denen sich die Bundesnetzagentur im Jahr 2008 hinsichtlich des Zugangs zu Schienenwegen beschäftigte, waren vielfältig:

Im Wesentlichen lagen die Schwerpunkte der behördlichen Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) sowie mit Fragestellungen zum Thema Rahmenvertrag und Kapazität.

Im Themenschwerpunkt SNB stand aufgrund des Widerspruchs der DB Netz AG gegen den Ausgangsbescheid 2007 Anfang des Jahres 2007 die erneute Prüfung der SNB der DB Netz AG 2008/2009 an (siehe Abschnitt 2.1.1. – DB Netz AG – SNB 2008/2009). Zum Jahresende 2008 wurden die SNB 2009/2010 der DB Netz AG geprüft (siehe Abschnitt 2.1.2 – DB Netz AG – SNB 2009/2010).

Aufgrund der Vielzahl der Betreiber der Schienenwege, die im Jahr 2007 noch nicht über gültige SNB verfügte, klärte die Bundesnetzagentur mittels eines Informationsschreibens die Infrastrukturbetreiber über ihre Pflicht zu deren Erstellung auf (vergleiche Teil I – 5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen). Da, anders als im Bereich der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen, kein gültiges Muster für SNB vorhanden ist, zielten zahlreiche Anfragen darauf ab, wie derartige SNB zu verfassen seien und ob das jeweils betroffene Unternehmen nicht aufgrund der Ausnahmetatbestände im Gesetz von der Erstellung befreit sei. Aufgrund der von der Bundesnetzagentur daraufhin geleisteten Beratung, erstellten einige der angeschriebenen Unternehmen erstmalig SNB. Der Anteil der Betreiber der Schienenwege ohne SNB ist allerdings weiter signifikant. Es besteht also weiterhin Handlungsbedarf.

Im Zusammenhang mit der Erstellung von SNB stellte sich vermehrt die Frage, wie dem Bedürfnis der Betreiber der Schienenwege (BdS), gesetzlich grundsätzlich nicht vorgesehene unterjährige Änderungen der SNB vorzunehmen, Rechnung getragen werden kann. Dieses tritt insbesondere in den Fällen auf, in denen Infrastruktur unterjährig dazugekauft wird oder Änderungen der technischen Einrichtungen oder Betriebsverfahren unterjährig eingeführt werden sollen. Die Bundesnetzagentur plant im laufenden Jahr eine rechtlich vertretbare Lösung, die auch den Marktbedürfnissen gerecht wird, vorzustellen.

Neben dem Verfahren zum Baumaßnahmenmanagement der DB Netz AG, welches bereits im Jahr 2007 eingeleitet worden war und 2008 mit einem Widerspruchsbescheid abgeschlossen wurde, wurden viele Einzelfälle im Zusammenhang mit der Abstimmung von Baumaßnahmen der DB Netz AG bearbeitet. Oftmals konnte durch das Vermitteln der Bundesnetzagentur ein sowohl für die DB Netz AG als auch das betroffene Eisenbahnverkehrsunternehmen befriedigendes Ergebnis erzielt werden (siehe Abschnitt 2.2.1 – Baumaßnahmen und Abschnitt 2.2.2. – Vorermittlungsverfahren in Sachen Baumaßnahmen der DB Netz AG).

Ebenfalls im Fokus der Tätigkeit der Bundesnetzagentur stand die Disposition der Züge und die zugehörigen Regelungen der Infrastrukturbetreiber in den SNB (siehe Abschnitt 2.2.3 – Disposition, Abschnitt 2.2.4 – Fehlerhafte Disposition der DB Netz AG und Abschnitt 2.2.5 – Betriebszentralen der DB Netz AG).

Beim Thema Rahmenverträge standen Fragen zur Erfüllung der Informationspflichten des BdS nach § 13 Absatz 6 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) über

[3] http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/15287.pdf

rahmenvertraglich vergebene Infrastruktur im Vordergrund. Andererseits war zu bewerten, ob Rahmenverträge nur für Verkehre abgeschlossen werden dürfen, die mit Beginn der anstehenden Rahmenvertragsperiode aufgenommen werden oder ob auch eine spätere Verkehrsaufnahme möglich ist (siehe Abschnitt 2.2.7 – Offene Fragestellungen zu Rahmenverträgen sowie Abschnitt 2.2.8 – Festlegung der Anmeldefristen für Rahmenverträge).

Weiterhin setzt sich die Bundesnetzagentur mit den Überlastungserklärungen der DB Netz AG aus dem Jahr 2007 und der dazugehörigen Kapazitätsanalyse sowie dem Plan zur Erhöhung der Kapazität auseinander. In diesem Zusammenhang wurde in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt die Praxistauglichkeit der vorhandenen Definition, ab wann ein Schienenweg als überlastet angesehen werden muss, überprüft (siehe Abschnitt 2.2.10 – Überlastung von Schienenwegen).

2.1 Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB)

2.1.1 DB Netz AG – SNB 2008/2009

Aufgrund des Widerspruchs der DB Netz AG vom 7. Dezember 2008 gegen den Bescheid vom 12. November 2007 (vergleiche hierzu ausführlich Tätigkeitsbericht 2007, S. 29 f.) erließ die Bundesnetzagentur am 14. April 2008 einen Widerspruchsbescheid. Die Bundesnetzagentur hielt im Wesentlichen an ihrem Ausgangsbescheid fest und nahm lediglich die Beanstandung einer Klausel aus Gründen der Zweckmäßigkeit zurück. In dieser Klausel ging es um die Festlegung der Frist, binnen derer die Zugangsberechtigten ihr Interesse zum Abschluss von Rahmenverträgen anmelden können. Da die Bundesnetzagentur zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids beabsichtigte, zu diesem Thema ein eigenständiges neues Verfahren einzuleiten, wurde die Frage, ob die seitens der DB Netz AG festgelegte Frist korrekt gewählt wurde, in das zukünftige Verfahren verlagert.

Im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren obsiegte die Bundesnetzagentur in den wesentlichen Punkten. So wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 28. Januar 2008 die Beschwerde der DB Netz AG hinsichtlich des Zeitpunktes der Beteiligung der Bundesnetzagentur bei Trassenablehnungen zurück. Während die DB Netz AG in ihren SNB die Beteiligung der Bundesnetzagentur zunächst gar nicht und dann zu einem Zeitpunkt vorsah, in dem noch eine Einigung unter den Beteiligten möglich war, hatte die Bundesnetzagentur darauf bestanden, eine Mitteilung nach § 14d AEG zu dem Zeitpunkt zu erhalten, in dem die Ablehnung seitens der DB Netz AG feststeht.

Die Bundesnetzagentur unterlag lediglich mit der Ansicht, dass die Vorgaben zu GSM-R in Rangierbereichen aus Transparenzgründen ausschließlich in den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) und nicht in den SNB zu regeln seien. Nach Angaben der DB Netz AG im Ausgangsverfahren hatten diese Regelungen nämlich keine Auswirkungen auf den Verkehr auf den Schienenwegen. Da dies nicht eindeutig aus den SNB hervorging, hatte die Bundesnetzagentur der Einführung der Regelung in die SNB widersprochen.

Gegen den überwiegenden Teil des Widerspruchsbescheids legte die DB Netz AG am 5. Mai 2008 Klage beim Verwaltungsgericht Köln ein. Dieses Gerichtsverfahren ist derzeit noch nicht beendet.

2.1.2 DB Netz AG – SNB 2009/2010

Am 20. Oktober 2008 teilte die DB Netz AG die beabsichtigten Änderungen ihrer SNB der Bundesnetzagentur mit.

Auf Einwirken der Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG davon Abstand genommen, ihr „netzzugangsrelevantes betrieblich-technisches Regelwerk“, was bislang Bestandteil der SNB war, in ein „betrieblich-technisches Regelwerk“ und ein „netzzugangsrelevantes Regelwerk“ einzuteilen und diese Änderung der SNB nach § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG mitzuteilen. Die DB Netz AG hatte beabsichtigt, die überwiegende Zahl der Konzernrichtlinien, die bisher in den SNB veröffentlicht waren, als nicht netzzugangsrelevant zu deklarieren und aus den SNB herauszunehmen. Grundsätzlich ist die beabsichtigte Trennung in netzzugangsrelevante Teile und interne Regelungen der DB Netz AG zu begrüßen, da sie die Transparenz erhöht. Das Vorgehen bedarf aber ausführlicher Betrachtung, daher haben sich die Parteien darauf geeinigt, dass das Verfahren nach § 14e AEG (mit einer Prüfungsfrist von vier Wochen) hierfür nicht geeignet ist. Aus diesem Grund wurde zwischen der DB Netz AG und der Bundesnetzagentur verabredet, nunmehr in 2009 in einem längerfristigen Verfahren zu klären, welche Regelwerke als netzzugangsrelevant einzustufen sind und welche nicht. Fest steht, dass aus Sicht der Bundesnetzagentur alle Vorschriften, die Rechte und Pflichten der Zugangsberechtigten hinsichtlich ihres Netzzugangs beschreiben, in den SNB enthalten sein müssen.

In ihrem Bescheid vom 17. November 2008 beanstandete die Behörde zum einen nur noch die beabsichtigte Anpassung der Klauseln zu den Entgeltgrundsätzen. In diesem Zusammenhang wurde eine Diskriminierung der Zugangsberechtigten aufgrund sachlich ungerechtfertigter unterschiedlicher Bepreisung dispositiver Lok- und Triebwagenfahrten festgestellt. Zum anderen wurde der geplanten Neueinführung einer Dispositionsregel widersprochen, die zu einer Diskriminierung kleiner Güterverkehrsunternehmen geführt hätte.

Gegen den Bescheid legte die DB Netz AG am 15. Dezember 2008 Widerspruch ein.

2.1.3 SNB anderer Unternehmen

Die Bundesnetzagentur führte die im Jahre 2007 begonnenen Prüfungen zu den SNB weiterer Betreiber der Schienenwege fort. Bei den Prüfungen legte die Bundesnetzagentur Wert darauf, die Unternehmen durch Anhörungen in den Prüfprozess mit einzubeziehen und durch konstruktive Hinweise eine rechtssichere Ausgestaltung der Regelungen zu erreichen.

Bei den Prüfungen kritisierte die Bundesnetzagentur insbesondere die Bereiche mit hoher wettbewerblicher Relevanz. So machten die Unternehmen häufig unzureichende Angaben zur Infrastrukturbeschreibung oder Anreizsystemen in ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Weitere Schwerpunkte lagen in einer häufig nicht ausreichenden Umsetzung der Baumaßnahmenplanung, einer unzureichenden Beschreibung der betrieblichen und technischen Zugangsbedingungen und des Verfahrens der Koordinierung der Zugbewegungen. Gerade die transparente Darstellung aller für den Zugang zur Voraussetzung erklärten Regelungen und deren Zugänglichkeit für alle Zugangsberechtigten sieht die Bundesnetzagentur als zentrales Element der Schienennetz-Benutzungsbedingungen an. Die Prüfungen dauern zum Teil noch an.

2.2 Weitere Verfahren

2.2.1 Baumaßnahmen

Die Bundesnetzagentur hat das Verfahren zur Baumaßnahmenplanung bei der DB Netz AG durch einen Widerspruchsbescheid vom 31. Oktober 2008 abgeschlossen. Grund des Verfahrens waren mehrere Beschwerden von EVU über die Information und Abstimmung von Baumaßnahmen der DB Netz AG. Dadurch war es wiederholt zu erheblichen Behinderungen von EVU gekommen. Im Widerspruchsverfahren wurden zahlreiche Anhörungen mit der DB Netz AG durchgeführt. Darüber hinaus holte die Bundesnetzagentur die Meinung der Zugangsberechtigten über eine schriftliche Befragung sowie über ein Informationsgespräch ein, zu dem alle Zugangsberechtigten eingeladen wurden.

Die DB Netz AG arbeitete während des Verfahrens das Regelwerk „Fahren und Bauen“ aus. Es beschreibt die Ist-Situation der Baumaßnahmenplanung sowie die geplante Durchführung und enthält insbesondere detaillierte Regeln zur Information und Abstimmung von Baumaßnahmen mit den Zugangsberechtigten. Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG im Widerspruchsbescheid verpflichtet, dieses Regelwerk in ihre SNB aufzunehmen und zu veröffentlichen. Das Regelwerk dient dazu, Transparenz in das Informations- und Abstimmungsverfahren für die Zugangsberechtigten zu bringen, damit diese ihre Rechte erkennen und einfordern können. Darüber hinaus soll damit die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten erhöht werden, indem durch frühzeitige Baumaßnahmenplanung vertraglich zugesicherte Trassen grundsätzlich nicht mehr kurzfristig verändert oder sogar vereitelt werden können.

Die DB Netz AG hat gegen den Widerspruchsbescheid am 29. November 2008 Klage beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht.

2.2.2 Vorermittlungsverfahren in Sachen Baumaßnahmen der DB Netz AG

In mehreren Vorermittlungsverfahren wurde 2008 auf spezielle Probleme eingegangen, die insbesondere von den Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und im SPNV tätigen EVU an die Bundesnetzagentur herangetragen wurden.

Ein Schwerpunkt ergab sich bei den Vorermittlungsverfahren insbesondere bei der konkreten Abstimmung der Auswirkungen von Baumaßnahmen auf die bestellten Nahverkehre: Die betreffenden Baumaßnahmen wurden häufig so geplant, dass sie aus Sicht des Netzbetreibers möglichst effizient waren, während die Folgekosten – für Betriebserschwernisse, Schienenersatzverkehre usw. – einseitig auf die EVU entfielen.

In einem Fall funktionierte die Kommunikation zwischen einem Besteller von Nahverkehrsleistungen und der DB Netz AG nicht: Der Umfang der geplanten Verkehrseinschränkungen, der sich durch das Fehlen von Überleitstellen ergab, war für den Aufgabenträger nicht nachvollziehbar. Durch Auskunftsersuchen der Bundesnetzagentur wurden jedoch einvernehmliche Lösungen für die Bauausführung gefunden.

In einem anderen Fall fand eine Baumaßnahme auf einer Strecke statt, von der vor dem betreffenden Bauabschnitt die Strecke eines Wettbewerbers abzweigt; gleichwohl ergaben sich am abzweigenden Bahnhof und auf der Strecke davor massive Eingriffe in den Verkehr des an sich nicht unmittelbar betroffenen EVU, die – obwohl vorhersehbar – vorab nicht kommuniziert worden waren. Folglich unterblieb auch die Suche nach Lösungen. Die Folge waren erhebliche Verspätungen des Wettbewerbers, die dieser gegenüber dem Besteller der Nahverkehrsleistung zu verantworten hatte. In der Regel drohen den im Nahverkehr tätigen EVU erhebliche Pönalen (Strafzahlungen) an den Aufgabenträger, selbst wenn sie selbst die Schlechtleistung nicht zu verantworten haben. Durch ein Auskunftsersuchen der Bundesnetzagentur konnten die für eine Woche massiv auftretenden Verspätungen – 48 Stunden binnen fünf Tagen – zwar nicht verhindert werden, aber der Betreiber des Schienennetzes verpflichtete sich, die Erfahrungen bei künftigen Baumaßnahmen künftig umfassend zu berücksichtigen und mit dem betroffenen Wettbewerber alternative Regelungsarten zu erwägen. Bei einer weiteren Baustelle im Herbst 2008 kam es in der Folge nicht mehr zu Problemen.

In Nordrhein-Westfalen plante die DB Netz AG für Baustellenarbeiten für 2009 eine vierwöchige Vollsperrung einer Hauptstrecke, die zudem so verschoben wurden, dass ein Teil nicht mehr auf die Herbstferien entfiel, sondern vollständig auf den in der Region besonders nachfragestarken Monat November. Die Beschwerde erfolgte durch einen Wettbewerber der Deutschen Bahn, obwohl letztlich deren eigenes Nahverkehrsunternehmen DB Regio noch stärker betroffen war. Auch der Aufgabenträger machte wie der Wettbewerber deutlich, dass über den geplanten Zeitraum ein Schienenersatzverkehr wegen der fünfstelligen Fahrgastzahlen pro Tag nicht realisierbar ist. Aufgrund eines Auskunftsersuchens der Bundesnetzagentur prüfte die DB Netz AG die infrastrukturellen Voraussetzungen der geplanten Baustelle erneut und berief schließlich ein Kundeninformationsgespräch ein, bei dem sie eine erheblich verbesserte Baustellenplanung vorstellte. Durch das unmittelbare Gespräch der beiden be-

troffenen EVU, des Aufgabenträgers und der DB Netz AG konnten weitere Verbesserungen aufgezeigt werden, die anschließend in Arbeitsgruppen ausgearbeitet wurden. Im Kern werden jetzt zu den Stoßzeiten einige Züge trotz der Baustelle fahren können, und die Sperrungen selbst werden sowohl zeitlich als auch abschnittbezogen deutlich verkürzt. Nach Auskunft von Wettbewerbs-EVU und Aufgabenträger kam die Einigung erst durch den Druck der Bundesnetzagentur zustande.

In einem weiteren Fall konnte schließlich ein saisonaler, grenzüberschreitender Gelegenheitsverkehr, der durch eine Baustelle in Frage gestellt worden war, durch deren zeitliche Verschiebung wie vorgesehen gefahren werden.

2.2.3 Disposition

Die Bundesnetzagentur hat sich im vergangenen Jahr intensiv mit dem Thema „Störungsdisposition der Verkehre und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb" beschäftigt. Unter Maßnahmen der Störungsdisposition fallen solche, die vom Netzbetreiber ergriffen werden, um Verspätungen im Netz abzubauen. Die Bundesnetzagentur ist zu dem Schluss gekommen, dass die Störungsdisposition aufgrund der zahlreichen Verspätungen im deutschen Netz, insbesondere für die sich am Markt etablierenden EVU, eine große wirtschaftliche Rolle spielt. Grund hierfür sind Qualitätsvereinbarungen der EVU mit ihren Kunden, nach denen Strafzahlungen (Pönalen) zu leisten sind, wenn es zu Verspätungen kommt.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Bundesnetzagentur in der künftigen Disposition mehrere Ziele. Zum einen ist darauf hinzuwirken, dass die Infrastrukturbetreiber klare Aussagen über ihre Störungsdispositionsregeln treffen. Diese müssen sich an sachlich nachprüfbaren Kriterien orientieren. Grundsätzlich sind alle Verkehre und Zugangsberechtigte gleich zu behandeln. Jede Art von Bevorzugung ist anhand sachlicher Kriterien zu begründen. Zum anderen ist die direkte Einflussnahmemöglichkeit einzelner Zugangsberechtigter auf die Handlungen der für die Störungsdisposition zuständigen Mitarbeiter des Netzbetreibers zu unterbinden.

Weiterhin sind Anreize für eine Verringerung von Störungen zu schaffen. Außerdem ist die Störungsdisposition als Ausnahme und nicht als Regel anzusehen. Ereignisse, die wie planbare Baumaßnahmen per definitionem keine Störungen sein können, sind nicht der Störungsdisposition zu überlassen.

2.2.4 Fehlerhafte Disposition der DB Netz AG

Anfang des Jahres lag der Bundesnetzagentur eine Beschwerde eines EVU vor, dass seine Züge bei dispositiven Zugregelungen von der DB Netz AG gegenüber Zügen der DB Regio AG nachrangig behandelt sah. Auch ein weiteres EVU informierte die Bundesnetzagentur über ihrer Meinung nach diskriminierende Dispositionsentscheidungen von DB Netz AG in derselben Region. Die Bundesnetzagentur ermittelte daraufhin vor Ort und führte mehrere Anhörungen zur Klärung der Sachlage mit den Beteiligten durch.

Im Falle des erstgenannten EVU konnte für den betreffenden Bereich eine konkrete Lösung gefunden werden. Pünktliche Züge des betroffenen EVU wurden in einem Bahnhof im Einmündungsbereich zur S-Bahn vor allem in der Hauptverkehrszeit von unpünktlichen Zügen der DB Regio AG verdrängt und somit ebenfalls verspätet. Grund war eine signaltechnische Schaltung, die im Regelbetrieb den S-Bahnen die Vorfahrt ermöglichte. Die Bediener von DB Netz AG erhielten nach Intervention der Bundesnetzagentur die schriftliche Anweisung, diese signaltechnische Schaltung des sogenannten Selbststellbetriebes bei Verspätungen der S-Bahn zurückzunehmen und den Zügen des betroffenen EVU manuell die Vorfahrt zu gewähren. Außerdem wurde durch die Intervention der Bundesnetzagentur die Kommunikation zwischen den privaten EVU und der Betriebsleitzentrale (BZ) der DB Netz AG in der Region entscheidend verbessert, indem eine Teilnahmemöglichkeit an den werktäglich stattfindenden Lagebesprechungen in der BZ angeboten wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Teilnahme nur den konzerneigenen EVU der DB AG möglich. In diesen Gesprächen werden alle auftretenden betrieblichen Probleme erörtert und Lösungen vereinbart. Thema dieser Abstimmungen sind auch Baumaßnahmen und andere vorhersehbare störende Einflüsse im Bahnbetrieb.

Im Rahmen dieses Verfahrens prüfte die Bundesnetzagentur auch die Dispositionsrichtlinie der DB Netz AG. Dies führte zu einer Änderung dieser Richtlinie mit transparenteren und einheitlichen Regelungen für alle EVU.

So wurde unter anderem die Möglichkeit der Teilnahme für alle EVU an den Lagebesprechungen aller sieben BZ der DB Netz AG geregelt, die Möglichkeit der Vereinbarung von regionalen Dispositionsvereinbarungen angeboten (bis dahin auch nur den konzerneigenen EVU der DB bekannt) und klare Rangfolgen für Dispositionsentscheidungen unter Einbezug der in dem Trassenpreissystem (TPS) dargestellten unterschiedlichen Qualitätsmerkmalen veröffentlicht.

2.2.5 Betriebszentralen der DB Netz AG

Im engen thematischen Zusammenhang zur Dispositionsproblematik steht die Frage der Verteilung der Arbeitsplätze in den Betriebszentralen der DB Netz AG auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Die Bundesnetzagentur hat ein Verfahren zur Überprüfung des Diskriminierungspotentials aufgrund der Anwesenheit der konzerninternen Eisenbahnverkehrsunternehmen in den Betriebszentralen der DB Netz AG eingeleitet, das in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt stattfindet. In diesem Zusammenhang wurden drei Betriebszentralen der DB Netz AG aufgesucht. Weiterhin fanden mehrere Gespräche mit der DB Netz AG statt.

Die DB Netz AG verfügt über eine Netzleitzentrale (Frankfurt) und sieben regionale Betriebszentralen (BZ). Die BZ wurden nach 1994 eingerichtet. In den Räumlichkeiten bestehen Arbeitsplätze für DB Netz AG und die konzerninternen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU). In den BZ werden die Verkehre disponiert: Gerade im

täglich auftretenden Fall von Abweichungen vom Netzfahrplan/Gelegenheitsfahrplan kommt ihnen aus Regulierungssicht eine wichtige Rolle zu. Die Disponenten können, um das Ziel der schnellstmöglichen Wiederherstellung der Planmäßigkeit bzw. des Regelzustandes in der Betriebsdurchführung zu erreichen, erhebliche Eingriffe in das Verkehrsgeschehen vornehmen. So können sie etwa Züge verlangsamt oder beschleunigt verkehren lassen, diese umleiten oder die Benutzung einer anderen als der vereinbarten Infrastruktur vorsehen.

Das Eisenbahnrecht enthält zum Thema „Dispositionen von Störungen im Betriebsablauf“ keine detaillierten ausdrücklichen Regelungen. Die Regelungen in den SNB der DB Netz AG sind sehr unbestimmt und allgemein gefasst und lassen der DB Netz AG sehr viel Spielraum für dispositive Entscheidungen.

Nach umfänglichen Amtsermittlungen im Inland und bei ausländischen Netzbetreibern soll im Jahr 2009 eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob die Anwesenheit der konzerninternen EVU Diskriminierungspotential beinhaltet und – falls ja – wie dieses beseitigt werden kann.

2.2.6 Beabsichtigte Abschlüsse von Rahmenverträgen der DB Netz AG

Bei Rahmenverträgen handelt es sich um Vereinbarungen über die Nutzung von Zugtrassen für einen längeren Zeitraum als eine Netzfahrplanperiode. Einerseits dienen Rahmenverträge der Erhöhung der Planbarkeit der betroffenen EVU und EIU, andererseits binden sie mittel- oder langfristig Kapazitäten, die anderen interessierten Infrastrukturnutzern dann nicht mehr zur Verfügung steht.

Die Bundesnetzagentur erließ im März 2008 gegenüber der DB Netz AG im Rahmen von Vorabprüfungsverfahren gemäß § 14e Absatz 1 Nummer 3 AEG zehn Bescheide hinsichtlich des beabsichtigten Abschlusses von Rahmenverträgen.

Aufgrund von Verstößen gegen die Rechtsvorschriften über den diskriminierungsfreien Eisenbahninfrastrukturzugang wurde dem Abschluss von zehn Rahmenverträgen in Teilen widersprochen. Von den vorgenannten Widersprüchen waren insgesamt ca. 1 200 Bandbreiten (Zeitfenster) im Sinne des § 13 Absatz 1 EIBV umfasst, wodurch die Rahmenverträge im Umfang der vorgenannten Bandbreiten nicht wirksam wurden.

Die Widersprüche der Bundesnetzagentur bezogen sich insbesondere auf fehlerhafte oder unvollständige Angaben zu den Bandbreiten in den Rahmenverträgen, die eine eindeutige Zuordnung der vereinbarten Bandbreiten zu den abzusichernden Trassen während der Netzfahrplanerstellung nicht ermöglicht hätten.

Die Bescheide sind zwischenzeitlich sämtlich bestandskräftig.

2.2.7 Offene Fragestellungen zu Rahmenverträgen

Im Dezember 2010 beginnt laut Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) die nächste, fünfjährige Rahmenfahrplanperiode. Im Hinblick auf die frühzeitig festzulegenden und zu veröffentlichenden Termine und Modalitäten der Rahmenvertragsvergabe stand das Jahr 2008 im Zeichen umfangreicher Gespräche mit der DB Netz AG, dem bisher einzigen Betreiber von Schienenwegen, der Rahmenverträge mit Zugangsberechtigten abgeschlossen hat. Neben zahlreichen einvernehmlich geklärten Eckpunkten für die Überarbeitung der ab April 2009 geltenden SNB, u. a. zu Mindestverkehrstagen, Bandbreiten und Konstruktionsspielräumen sowie Regelungen im Musterrahmenvertrag, verblieben drei Konfliktfelder, die gegenwärtig den Kern der weiteren Diskussion mit der DB Netz AG bilden.

Umstritten ist erstens, wie der Betreiber der Schienenwege der Informationsverpflichtung nach § 13 Absatz 6 EIBV nachkommen muss, um „die wesentlichen Merkmale jedes Rahmenvertrags anderen Zugangsberechtigten auf Verlangen offen zu legen“, gegebenenfalls auch durch „Einstellung in das Internet“. Die DB Netz AG betrachtet hier die Veröffentlichung des Musterrahmenvertrags einschließlich allgemeiner Aussagen zur Kapazitätsbindung durch Rahmenverträge als ausreichend. Die Bundesnetzagentur verlangt hingegen deutlich mehr Transparenz. Aus Sicht der Bundesnetzagentur müssen die wesentlichen Merkmale der bereits mit Zugangsberechtigten geschlossenen Rahmenverträge dem jeweils anfragenden Zugangsberechtigten bekannt gegeben werden. Zu den wesentlichen Merkmalen eines Rahmenvertrages gehören unter anderem Beginn- und Endzeitpunkt der Rahmenverträge sowie die Angabe der Schienenwege, deren Kapazität durch Rahmenverträge gebunden wurde.

Der zweite Konflikt liegt im Bereich der Rahmenvertragsänderungen, bei denen die DB Netz AG die Bundesnetzagentur lediglich informieren möchte, ohne eine formelle Mitteilung nach § 14d AEG abgeben zu müssen. Die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, ihre Zuständigkeit angemessen auszuüben, würden insofern erheblich eingeschränkt, da an die Stelle eines Vorabprüfungsverfahrens eine reine Information träte, die der Bundesnetzagentur nicht ausreicht.

Der dritte Diskussionspunkt betrifft die Vorlaufzeiten der Rahmenverträge. Vor allem potentielle Neueinsteiger im Schienenpersonenfernverkehr und die lange im Voraus planenden Aufgabenträger des SPNV wollen lang laufende Rahmenverträge mit längeren Vorlaufzeiten abschließen. Dieser Wunsch resultiert aus den zum Teil sehr langen Lieferzeiten von Neufahrzeugen und langwierigen Ausschreibungsverfahren für die Vergabe von Nahverkehrsleistungen. Die DB Netz AG weigert sich jedoch bislang, diesen Gegebenheiten des Marktes Rechnung zu tragen und Rahmenverträge zuzulassen, bei denen mehr als die momentan geplanten neun Monate zwischen Angebotsannahme und Verkehrsaufnahme liegen.

2.2.8 Festlegung der Anmeldefristen für Rahmenverträge

Die gegenwärtig geltende Fassung des § 13 Absatz 7 EIBV zur Bestimmung einer gemeinsamen Anmeldefrist für Rahmenverträge durch die Betreiber der Schienen-

wege (BdS) sieht vor, dass die BdS „rechtzeitig“ vor Beginn einer Rahmenfahrplanperiode einen gemeinsamen Zeitraum festzulegen haben, binnen dessen Zugangsberechtigte Anträge auf Abschluss eines Rahmenvertrages abgeben können.

Bislang sind die BdS ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht nachgekommen. Es wurde keine gemeinsame Frist zur Anmeldung durch die BdS bestimmt. Darüber hinaus werden die von der DB Netz AG festgesetzten Anmeldefristen für Rahmenverträge von einigen Zugangsberechtigten, insbesondere den Markteinsteigern, im Hinblick auf die Vorlaufzeit zwischen Anmeldung und Aufnahme der entsprechenden Eisenbahnverkehre als zu kurz bewertet.

Die Bundesnetzagentur schlägt nach rechtsgutachterlicher Beratung und Bedarfsabfrage im Eisenbahnmarkt daher eine Änderung des § 13 Absatz 7 EIBV vor.

Ein entsprechender Diskussionsentwurf des BMVBS sieht nunmehr vor, dass die Anmeldefrist nach § 13 Absatz 7 EIBV nicht mehr von den BdS gemeinsam festgelegt wird, sondern dass diese von Gesetzes wegen immer im vierten Jahr einer Rahmenfahrplanperiode im Zeitraum von Juni bis Juli liegt. Hierdurch wird eine einheitliche, klare und rechtzeitige Festlegung des Anmeldezeitraums gewährleistet.

2.2.9 Genehmigung von lang laufenden Rahmenverträgen

Rahmenverträge haben grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren (vergleiche § 13 Absatz 5 EIBV). Unter bestimmten Voraussetzungen können sich die Vertragsparteien jedoch auf längere Laufzeiten verständigen. In diesem Fall ist die Laufzeit des Rahmenvertrags allerdings durch die Bundesnetzagentur zu genehmigen (vergleiche § 14a AEG).

Nach der derzeitigen Gesetzeslage ist die Genehmigung zu erteilen, wenn der Antragsteller vertragliche Bindungen, Investitionen oder sonstige vergleichbare Risiken nachweist. Um zu überprüfen, ob ein Unternehmen diese ökonomischen Genehmigungsvoraussetzungen bei der Antragstellung erfüllt, hat die Bundesnetzagentur ein Konzept erarbeitet, das der Öffentlichkeit in einer Kundenveranstaltung am 17. Februar 2009 erstmals vorgestellt wurde.

Mit der Genehmigung lang laufender Rahmenverträge verfolgt die Bundesnetzagentur das Ziel, Verkehr zu ermöglichen, der ohne eine langfristige Absicherung von Fahrwegkapazität nicht zustande kommt. Darüber hinaus zeichnen sich die im Prüfkonzept enthaltenen Methoden aber auch durch ihre Anpassungsfähigkeit an neue gesetzliche Rahmenbedingungen aus.

Mit Beginn der zweiten Rahmenfahrplanperiode (Beginn: Dezember 2010) rechnet die Bundesnetzagentur erstmals mit Anträgen zur Genehmigung von solchen Rahmenverträgen.

2.2.10 Überlastung von Schienenwegen

Eines der wichtigsten Grundsatzthemen für den Zugang zu Schienenwegen war auch in 2008 die Kapazität des Netzes, zumal zahlreiche Strecken, vor allem aber auch Knoten im Schienennetz nach allgemeiner Einschätzung der Eisenbahnbranche weitgehend ausgelastet sind und damit nennenswerte Neuverkehre gar nicht mehr aufnehmen können. Allein für den Schienenpersonenfern- und -güterverkehr, also ohne den Nahverkehr, weist beispielsweise der Bericht zum Ausbau der Schienenwege 2007 vier Engpässe in Knotenbereichen und 14 Engpassstrecken aus. Schwerpunkte bilden dabei die Bereiche Hamburg mit den Hauptabfuhrstrecken des Seehafenhinterlandverkehrs, Emmerich–Duisburg–Köln, Fulda–Frankfurt–Rhein-Neckar, die Oberrheinstrecke Karlsruhe–Basel und Augsburg–München–Mühldorf. Besonders problematisch ist der im deutschen Schienennetz häufige Mischverkehr, weil die Kapazität von Strecken umso stärker abnimmt, je heterogener die auf ihnen gefahrenen Geschwindigkeiten sind. Gleichzeitig besteht ein erhebliches Problem, die Kapazitäten von Strecken genau zu bestimmen, weil diese jeweils von den konkreten Betriebsprogrammen abhängig sind. Gelingt es, Geschwindigkeiten homogener zu gestalten – beispielsweise durch Bündelung gleichschneller Züge – wächst die Kapazität unter Umständen sprunghaft an. Umgekehrt können zusätzlich verkehrende, besonders schnell oder langsam fahrende Züge die Kapazität massiv herabsetzen. Aufgrund des in den vergangenen Jahrzehnten erheblichen Rückbaus von Überholmöglichkeiten bestehen auf vielen Strecken keine oder zu wenige Abschnitte, langsame Züge zu überholen. Auch die Möglichkeiten, nach Störungen wieder möglichst rasch zum Fahrplan zurückzukehren, sind dadurch erheblich verringert.

Die Diskussion über die verfügbaren Kapazitäten wird insbesondere dadurch erschwert, dass sich der größte Schienennetzbetreiber in Deutschland an Transparenz zur Netzkapazität wenig interessiert zeigt, während in der benachbarten Schweiz beispielsweise aktuelle Bildfahrpläne, Trassenkataloge und Informationen über Restkapazitäten leicht zugänglich sind (www.fahrplanfelder.ch, www. trasse.ch) und über langfristige Fahrplanszenarien definierte Ausbauvorhaben quasi öffentlich diskutiert werden.

Da die Kapazität von Schienenwegen als Parameter für den Netzzugang relativ schwer zu fassen ist, bietet sich eine andere Größe als besser geeignet an: die Überlastung bzw. die in naher Zukunft zu erwartende Überlastung. Gemäß §§ 16 bis 18 EIBV sind Betreiber der Schienenwege verpflichtet, überlastete Schienenwege unverzüglich dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und der Bundesnetzagentur mitzuteilen und diese zu veröffentlichen. Selbst die in naher Zukunft zu erwartende Überlastung kann zumindest in Teilbereichen oft schon frühzeitig erkannt werden: Der Schienennetzbetreiber ist verpflichtet, für Gelegenheitsverkehre die voraussichtlich erforderliche Schienenwegkapazität innerhalb des Netzfahrplans vorzuhalten, um auf zu erwartende Anträge reagieren und dann weitere Trassen anbieten zu können (§ 14 Absatz 4

EIBV). Ist das nicht möglich, weil bereits im Rahmen des Netzfahrplans zu viele Regeltrassen nachgefragt werden, liegt eine in naher Zukunft zu erwartende Überlastung vor. Allerdings bestehen auch hierbei wiederum erhebliche Transparenzprobleme, denn die Anwendung von § 14 Absatz 4 EIBV im Zusammenhang mit der Überlastung nach § 16 EIBV setzt Informationen über die die tatsächliche Trassenbelegung der Schienenstrecken voraus: Zwar müssen Informationen über die verfügbare Schienenwegkapazität allen Zugangsberechtigten auf Verlangen unverzüglich zur Verfügung gestellt werden, wozu auch das Internet genutzt werden kann (§ 14 Absatz 3 EIBV), aber in der Praxis gibt es die entsprechenden Informationen nur dann, wenn ein Zugangsberechtigter mittels Trassenstudie konkret nachfragt.

Anschließend an die Überlastungserklärung sind eine Kapazitätsanalyse und ein Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität nach jeweils einem halben Jahr vorzulegen. Diese Verfahrensschritte bieten den Infrastrukturunternehmen die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und den ebenfalls zu beteiligenden, betroffenen Ländern sowie den Nutzern der betreffenden Schienenstrecken Strategien zu entwickeln, um die Auswirkungen von Überlastungen zu reduzieren, unter anderem durch Maßnahmen im betrieblichen oder entgeltlichen Bereich.

Inzwischen liegen einige Praxiserfahrungen mit dem Überlastungsverfahren nach §§ 16 bis 18 EIBV vor: Obwohl nach Aussagen von Marktteilnehmern große Teile des deutschen Schienennetzes als überlastet gelten, erfolgen die entsprechenden Überlastungsmitteilungen gemäß § 16 EIBV seitens der DB Netz AG bisher nur sehr zurückhaltend. 2007 wurden drei Schienenstrecken in Bayern, 2008 drei weitere Schienenstrecken in Baden-Württemberg und Hessen als überlastet ausgewiesen. Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetzagentur sind daher gegenwärtig dabei, die Anfang 2007 seitens des Eisenbahn-Bundesamtes erlassene Verfahrensanweisung hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit zu prüfen. Auch die Vorlage und Diskussion von Kapazitätsanalyse und Plan zur Erhöhung der Kapazität (PEK) verliefen bei den ersten drei als „Pilotverfahren“ deklarierten Strecken zäh und im Ergebnis unbefriedigend. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nur bedingt für eine Verbesserung der Lage auf den betroffenen Strecken geeignet. So verzichtete die DB Netz AG zum Beispiel auf einen Zuschlag, mit dem Kapazitätsauslastungen effektiver gesteuert werden könnten. Ebenso konnte die Bundesnetzagentur die betrieblichen Maßnahmen für die betroffenen Strecken im Hinblick auf ihre kapazitätssteigernde Wirkung nicht ausreichend nachvollziehen.

Mittelfristig ist die Ausweisung überlasteter Schienenwege voranzutreiben, um bestehende Diskrepanzen zwischen Markterfordernissen und Kapazität des Schienennetzes besser als bisher abzubilden und kurz- bis mittelfristige Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Der Schienennetzausbau gemäß Bundesschienenwegeplanung greift demgegenüber erst als langfristiges Instrument.

2.2.11 Ablehnung von Trassenanmeldungen

Gemäß § 14d Satz 1 Nummer 1 und 2 AEG haben öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesnetzagentur über beabsichtigte Trassenablehnungen zum Jahresfahrplan und hinsichtlich unterjährigen Trassenablehnungen im Gelegenheitsverkehr vorab zu informieren. Vor dieser Mitteilung kann die Trassenablehnung dem Zugangsberechtigten nicht wirksam mitgeteilt werden. Die Bundesnetzagentur erhielt im Jahr 2008 Mitteilungen zu insgesamt 43 betroffenen Trassen, davon drei Mitteilungen im Rahmen des Jahresfahrplans und 40 Mitteilungen im Rahmen des Gelegenheitsverkehrs (vergleiche Teil I, Abschnitt 5.2 – Mitteilungspflichten der EIU).

Hinsichtlich der beabsichtigten Trassenablehnungen zum Jahresfahrplan und im Gelegenheitsverkehr prüfte die Bundesnetzagentur deren Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Dabei stehen für die zum Jahresfahrplan beabsichtigten Trassenablehnungen zehn Arbeitstage, für Trassenablehnungen im Gelegenheitsverkehr nur ein Arbeitstag zur Verfügung.

In einigen Fällen beanstandete die Bundesnetzagentur die verspätete Einreichung der Mitteilung oder die fehlende Begründung der beabsichtigten Trassenablehnung. In drei Fällen, in denen die DB Netz AG wegen fehlender Gleiskapazitäten die Anmeldung von Trassen ablehnte, prüfte die Bundesnetzagentur anhand der graphischen Trassenkonstruktionsunterlagen die sachliche Rechtfertigung der Ablehnung und die Möglichkeit, alternative Trassen zu konstruieren.

2.2.12 Zeitpunkt des Zusendens der Trassenangebote

Aufgrund des gerichtlich bestätigten Widerspruchs der Bundesnetzagentur gegen die bislang bestehende Prozesskette der DB Netz AG zur Trassenvergabe teilte die DB Netz AG ihren Kunden per Rundschreiben mit, dass sich das Datum für die Bekanntgabe des endgültigen Netzfahrplanentwurfs verschiebe, ohne ein genaues Datum zu nennen.

Berechtigte Beanstandungen der Zugangsberechtigten sind somit zukünftig zu bearbeiten, bevor im Fall einer beabsichtigten Trassenablehnung eine Mitteilung nach § 14d AEG an die Bundesnetzagentur erfolgt. Daran schließt sich die nach § 14e AEG vorgesehene zehntägige Prüffrist der Bundesnetzagentur an. Eventuell seitens der Bundesnetzagentur gemachte Vorgaben sind zunächst in den Netzfahrplanentwurf einzuarbeiten, bevor die Trassenangebote an die Zugangsberechtigten verschickt werden. Die zehntägige Prüffrist wurde in den Prozessen der DB Netz AG nicht berücksichtigt. Insbesondere die Unklarheit, wann eine Übersendung der Bekanntgabe des endgültigen Netzfahrplanentwurfs erwartet werden kann, beeinträchtigte die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten. Da diesen ebenfalls nur eine kurze Frist zur Bearbeitung des Entwurfs bleibt, erhob ein EVU aufgrund der erheblichen Beeinträchtigung des gesamten Ablaufprozesses der Trassenvergabe Beschwerde bei der

Bundesnetzagentur. Durch Verpflichtung zur Bekanntgabe des genauen Datums an die betroffenen Zugangsberechtigten konnte eine zeitnahe und für alle Kunden einheitliche Information durch die DB Netz AG über den Zeitpunkt der Versendung der Trassenangebote sichergestellt werden.

2.2.13 Berücksichtigung der Stellungnahme der EVU im Rahmen der Netzfahrplanerstellung

Im Rahmen des Trassenanmeldeverfahrens zum Netzfahrplan bei der DB Netz AG wurde beklagt, dass Beanstandungen nicht als berechtigt angesehen und Stellungnahmen zum vorläufigen Netzfahrplanentwurf nicht ausreichend berücksichtigt würden. Dies betraf unter anderem auch beanstandete Abweichungen vom ursprünglichen Trassenangebot aufgrund von Baumaßnahmen. Die Bundesnetzagentur prüfte die Sachverhalte und erzielte in Abstimmung mit den Beteiligten über modifizierte Trassenangebote des Netzbetreibers eine einvernehmliche Lösung.

2.3 Sonstige Aktivitäten

2.3.1 Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren nach Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV)

Die Bundesnetzagentur sieht in der gegenwärtigen Anwendung des § 9 EIBV und der darauf basierenden Durchführung des entsprechenden Koordinierungsverfahrens für den Netzfahrplan ohne Einbeziehung der Bundesnetzagentur erhebliche Diskriminierungspotentiale.

Im Rahmen des Koordinierungsverfahren gemäß § 9 Absatz 3 EIBV wird dem Betreiber der Schienenwege die Möglichkeit eingeräumt, Nutzungskonflikte durch alternative Trassenangebote im Einvernehmen mit den jeweils betroffenen Zugangsberechtigten zu lösen. Nach Kenntnis der Bundesnetzagentur – insbesondere durch zahlreiche entsprechende Hinweise der Zugangsberechtigten – sehen sich die Zugangsberechtigten gezwungen, diese Alternativangebote anzunehmen, um überhaupt ein Trassenangebot zu erhalten. Eine neutrale Kontrollinstanz ist in das Koordinierungsverfahren nach § 9 EIBV gegenwärtig nicht eingebunden (vergleiche auch Abschnitt 2.2.11 – Ablehnung von Trassenanmeldungen). Aus Sicht der Bundesnetzagentur birgt das gegenwärtige Koordinierungsprozedere nach § 9 EIBV mangels Kontrollmöglichkeiten der Regulierungsbehörde Diskriminierungspotentiale insbesondere durch die Möglichkeit einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung einzelner Zugangsberechtigter in sich.

Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, zukünftig im Koordinierungsverfahren nach § 9 EIBV durch den Betreiber der Schienenwege unverzüglich über Konfliktfälle informiert zu werden, um frühzeitig Diskriminierungen bei der Trassenvergabe entgegenwirken zu können. Eine Einbindung der Bundesnetzagentur in das Koordinationsverfahren wird auch vom BMVBS befürwortet. Der Entwurf zur Neufassung der EIBV beinhaltet entsprechende konkrete Vorgaben.

2.3.2 Unterstützung des Eisenbahn-Bundesamtes bei einem Verfahren gegen die DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur unterstützte das Eisenbahn-Bundesamt in einem Verfahren gegen die DB Netz AG, nachdem diese angekündigt hatte, zukünftig die Aufgabenverteilung zwischen Netzbetreiber und EVU bei der Umsetzung von Maßnahmen bei bahnbetriebsgefährdenden Umständen zu Lasten der EVU abzuändern. Eine Folge hiervon wäre gewesen, dass EVU beispielsweise bei der Möglichkeit des Eintretens extremer Witterungsverhältnisse selbst hätten entscheiden müssen, ob und mit welcher Geschwindigkeit eine Strecke zu befahren wäre; unabhängig und im Zweifelsfall ohne Rücksicht auf die Entscheidungen anderer EVU.

In Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur konnte das Eisenbahn-Bundesamt erreichen, dass die DB Netz AG gesetzeskonform auch zukünftig als Netzbetreiber in der Verantwortung steht, geeignete Maßnahmen zur Früherkennung bahnbetriebsgefährdender Umstände sowie im jeweiligen Fall sicherheitsrelevante Entscheidungen zu treffen und dies nicht den EVU auferlegen kann.

2.3.3 Stilllegung von Strecken nach § 11 AEG

Das Verfahren nach § 11 AEG betrifft nicht nur die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke, sondern auch die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke; gerade ein solcher Rückbau ist häufig wettbewerblich relevant, weil er dazu führen kann, dass attraktive, marktfähige Trassen nicht mehr konstruiert werden können.

Wird befürchtet, dass ein Rückbau nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb haben könnte oder den Zugang für ein EVU gänzlich verhindern könnte, so nimmt die Bundesnetzagentur Einblick in die Verfahren des Eisenbahn-Bundesamtes und wird gegebenenfalls bereits im Vorfeld bei der Entscheidungsfindung des Eisenbahn-Bundesamtes unterstützend tätig.

Die von der DB Netz AG geplanten umfangreichen Rückbaumaßnahmen auf der rechten Rheinstrecke wurden vom Eisenbahn-Bundesamt nicht zuletzt auf Grund der Erläuterung der wettbewerblichen Problematik durch die Bundesnetzagentur untersagt.

3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.1 Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

3.1.1 Einleitung und Hintergrund

Die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene spielte sich in den vergangenen Jahren (2004 bis 2008) vor dem Hintergrund einer, im intermodalen Vergleich, überdurchschnittlich stark zunehmenden Verkehrsleistung der Schiene im Güterverkehrsmarkt ab. Von dieser Entwick-

lung konnten insbesondere auch die Wettbewerbs-Eisenbahnverkehrsunternehmen der Deutschen Bahn AG profitieren. Ihr Anteil an der Verkehrsleistung im Güterverkehr nahm stetig bis auf circa 21 Prozent im Jahr 2008 zu (siehe Teil I, Abschnitt 2 – Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt). Im Bereich des SPNV kommen die Wettbewerber der DB AG auf einen Anteil an der Verkehrsleistung von gut 10 Prozent (2008). In den kommenden fünf Jahren werden zudem circa zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben werden, so dass sich für die Wettbewerber große Chancen ergeben. Insbesondere die Nutzungsmöglichkeiten der Personenbahnhöfe sowie die Chancen und Möglichkeiten eines eigenen Leistungsangebotes in Serviceeinrichtungen seitens der EVU werden weiter an Bedeutung gewinnen.

Da der Anteil der von Wettbewerbern erbrachten Verkehrsleistung in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen hat, wurden und werden analog zu der Entwicklung bei den Schienenwegen somit auch die Serviceeinrichtungen und die spezifischen Nutzungsmöglichkeiten dieser Eisenbahninfrastrukturen in verstärktem Maße von den im Markt aktiven EVU nachgefragt und benötigt.

Die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen bildet parallel zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur. Mit der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen und dem Tätigwerden der Behörde bei konkreten Verdachtsmomenten hinsichtlich Verstößen gegen die Zugangsrechte, zum Beispiel aufgrund von Beschwerden der Zugangsberechtigten, lassen sich die Kernaufgaben skizzieren.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die Serviceeinrichtungen nach § 2 Absatz 3c AEG betreiben, haben im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Vorgaben Zugang zu ihrer Infrastruktur und den damit verbundenen Leistungen zu gewähren.

Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesnetzagentur sind die meisten dieser Infrastrukturen für Wettbewerber weitestgehend zugänglich, doch sind unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich des Grades der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten dieser Einrichtungen festzustellen. Die Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur hat unter anderem ergeben, dass eine Vielzahl der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Serviceeinrichtungen betreiben, noch keine durch den Gesetzgeber vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen (NBS) aufgestellt, mitgeteilt bzw. veröffentlicht haben (vergleiche Teil I, Abschnitt 5.1 – Erstellung von Nutzungsbedingungen). Obwohl die gesetzliche Pflicht zur Erstellung, Veröffentlichung und Mitteilung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen bereits seit dem Jahr 2005 besteht, ist diesbezüglich noch immer ein Informationsdefizit bei vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu erkennen. Die Bundesnetzagentur hat daher die bisher bekannten Eisenbahninfrastrukturunternehmen nochmals deutlich auf die Pflicht zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen und die diesbezüglich notwendigen, formalen Verfahrensschritte hingewiesen. Eine Vielzahl von Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat sich daraufhin bereits mit weiterem Beratungsbedarf an die Bundesnetzagentur gewandt. Es handelte sich dabei vielfach um kleine und mittelständische Unternehmen.

3.1.2 Besondere Themen im Rahmen der Zugangsregulierung bei Serviceeinrichtungen

Im Zuge der bisherigen regulatorischen Arbeit der Bundesnetzagentur lassen sich exemplarisch insbesondere die nachfolgend dargestellten Themenbereiche anführen, denen bei Fragen des Zugangs und der Nutzung von Serviceeinrichtungen eine besondere Bedeutung zukommt.

Neben der Bewertung der Öffentlichkeit von bestimmten Eisenbahninfrastrukturen sieht sich die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Regulierungsarbeit unter anderem mit dem Themenbereich der Betriebspflicht von Serviceeinrichtungen und den sich daraus ergebenden Konsequenzen konfrontiert (siehe Abschnitt 3.4.2 – VDV – Entwicklung des Begriffs der „Verlader-Gemeinschaft“ und Teil III, Abschnitt 2.1.2 Offene Fragen zur Betriebspflicht bei Serviceeinrichtungen).

Die Bundesnetzagentur führt seit 2006 zudem verschiedene Verfahren mit Bezug zu Fragen des Zugangs zu Wartungseinrichtungen (siehe Abschnitt 3.2.3 – Wartungseinrichtungen und Abschnitt 5.1 – DB Regio AG – Wartungseinrichtungen).

3.1.3 Schwerpunkt bei NBS-Prüfungen und Fragen des Zugangs

In den folgenden Abschnitten werden außerdem NBS-Prüfungen bzw. Zugangsverfahren ausgewählter Bereiche näher erläutert. Zu dem im Bereich des Schienengüterverkehrs in den Jahren 2004 bis 2008 zu verzeichnenden überdurchschnittlich starken Wachstum der Verkehrsleistung hat, neben dem Transport bahnaffiner Massengüter, insbesondere der boomende Seehafenhinterlandverkehr wesentlich beigetragen. Deshalb stellen unter anderem der Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten von Serviceeinrichtungen wie z. B. Häfen und Terminals wichtige Determinanten des intra- und intermodalen Wettbewerbs dar. Die schließlich auch für den internationalen Güterverkehr bedeutende Schnittstelle zwischen Schienen- und Wasserwegen gewinnt insofern auch regulatorisch immer mehr an Bedeutung. Die Bundesnetzagentur hat einen entsprechenden Prüfungsschwerpunkt bei den Häfen und Terminals im Jahr 2008 angelegt (siehe Abschnitt 3.2.2 – Häfen und Terminals und Abschnitt 3.3.1 – Häfen).

Des Weiteren fordern bei diesen Serviceeinrichtungen auch konkrete Zugangsverweigerungen gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zunehmende regulatorische Beachtung (siehe Abschnitt 3.3 – Zugang zu Serviceeinrichtungen). Die Bundesnetzagentur wird daher insbesondere bei diesen Serviceeinrichtungen aufmerksam die weitere Entwicklung im Markt verfolgen und die Ausgestaltung der für die Zugangsberechtigten wesentli-

chen Rahmenbedingungen der Nutzung dieser Infrastrukturen eingehender analysieren.

3.2 Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS)

3.2.1 NBS Schwerpunkte

Die Bundesnetzagentur hat seit den wesentlichen Änderungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in den letzten 3 Jahren der Zugangsregulierung eine Vielzahl von Nutzungsbedingungen für unterschiedliche Arten von Serviceeinrichtungen geprüft.

Dabei hat sie inhaltliche Schwerpunkte von besonders hoher wettbewerblicher Relevanz herausgearbeitet, wie beispielsweise die Regelungen zum Anmelde- und Koordinierungsverfahren. Für die unterschiedlichen Arten von Serviceeinrichtungen zeichnen sich außerdem noch charakteristische zugangsrelevante Themen ab, wie etwa die Frage, ob in Wartungseinrichtungen für Schienenfahrzeuge Ersatzteile vorrätig gehalten werden müssen oder welche Leistungen ein Zugangsberechtigter unter welchen Bedingungen in Personenbahnhöfen selbst erbringen darf.

Dies hat die Bundesnetzagentur dazu veranlasst, bei der Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen eine Erheblichkeitsschwelle anzuwenden und, anstatt einer Klausel zu widersprechen, konstruktive Hinweise zur eisenbahnrechtskonformen Ausgestaltung bestimmter Regelungen zu geben, soweit sich dies nicht negativ auf die Entwicklung des Wettbewerbs auswirkt. Hierbei berücksichtigt sie insbesondere die Wettbewerbsrelevanz der betreffenden Klausel sowie des konkret betroffenen Eisenbahninfrastrukturunternehmens.

Schließlich hat die Bundesnetzagentur die Prüfung von Nutzungsbedingungen im Jahr 2008 auf bestimmte Arten von Serviceeinrichtungen fokussiert (vergleiche hierzu im Folgenden).

3.2.2 Häfen und Terminals

Einen besonderen Schwerpunkt hat die Bundesnetzagentur in 2008 auf die Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) von Häfen und Terminals gelegt. So hat sie die NBS der größten Terminalbetreiber in den Häfen Bremerhaven und Hamburg im Rahmen einer Vorabprüfung (§ 14e Abs.1 Nummer 4 AEG) bewertet.

Sie hat Regelungen in der beabsichtigten Neufassung der NBS der Eurogate Container Terminal Bremerhaven GmbH widersprochen. Hierbei wurde die in den NBS vorgenommene Eingrenzung des Nutzungszwecks der Serviceeinrichtung beanstandet, da das eisenbahnrechtliche Zugangsrecht keine pauschale Einengung auf einen Nutzungszweck zulässt. Ebenso hat die Bundesnetzagentur eine Regelung als zugangsrechtlich nicht zulässig angesehen, wonach Leistungen, die zwingend mit der Nutzung der Serviceeinrichtung verbunden sind, auf ein anderes Unternehmen verlagert werden sollten. Im Außenverhältnis zum Zugangsberechtigten muss der Infrastrukturbetreiber allein seiner Leistungspflicht nachkommen. Im Weiteren hat die Bundesnetzagentur darauf hingewiesen, dass sie sich die Prüfung der Zusammenarbeit und Aufgabenteilung bei der Betriebsführung des Terminals der Eurogate Container Terminal Bremerhaven GmbH mit weiteren Unternehmen in einem späteren Verfahren vorbehält. Im Übrigen hat sie Hinweise gegeben, wie der Regelungsgehalt verschiedener Bestimmungen in den geprüften Nutzungsbedingungen präzisiert werden kann.

Zwei weiteren, von der Eurogate Container Terminal Hamburg GmbH und der Hamburger Hafen und Logistik AG mitgeteilten, beabsichtigten Neufassungen von NBS hat die Bundesnetzagentur nicht widersprochen. Sie hatte im Laufe des Jahres 2008 den Prozess der Erstellung der Nutzungsbedingungen begleitet. Es konnten so bereits im Vorfeld Regelungen in den NBS vermieden werden, die zu einer für die Zugangsberechtigten nicht eindeutigen, intransparenten Situation bei der Nutzung der Eisenbahninfrastrukturen führen.

Im Rahmen der Vorabprüfung der Nutzungsbedingungen gab die Bundesnetzagentur den EIU indes noch Hinweise zu mehreren Regelungen bzw. Formulierungen der NBS, bei denen Zweifel an der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur bestehen. Die Hinweise sollen bei künftigen Änderungen berücksichtigt werden. So sah die Bundesnetzagentur einen kritischen Punkt darin, dass Regelungen, die sich auf die Aufteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Eigentümer der Infrastruktur und dem EIU als Betreiber der Serviceeinrichtung beziehen, in den NBS nicht hinreichend klar und eindeutig erkennbar dargestellt sind. Für Zugangsberechtigte muss der Aufgaben- und Verantwortlichkeitsbereich des EIU indes zweifelsfrei zu erkennen sein, insbesondere wenn neben dem EIU selbst noch weitere Beteiligte mit Einflussnahmemöglichkeiten etwa auf Ausstattung oder bauliche Veränderungen der Serviceeinrichtung in Erscheinung treten. Gegenüber der Hamburger Hafen und Logistik AG wies sie unter anderem darauf hin, dass die Möglichkeit, einem Zugangsberechtigten zeitlich zugeteilte Nutzungsfenster (Slots) wieder entziehen zu können, wenn dieser mehrfach sein Zeitfenster nicht einhält (Pünktlichkeitsquote), zugangsrechtlich kritisch ist. Sie hat sich eine nachträgliche Prüfung dieser Regelungen vorbehalten.

Die Hamburg Port Authority (HPA) als Betreiberin der Hafenbahn im Hamburger Hafen teilte der Bundesnetzagentur ebenfalls ihre beabsichtigten NBS – Änderungen mit. Ihnen hat die Bundesnetzagentur ebenfalls nicht widersprochen. Allerdings gab sie auch hier Hinweise zur Ausgestaltung von Regelungen, die im Rahmen der nächsten Änderung der HPA-NBS berücksichtigt werden sollen. Demgegenüber wurde die Einführung einer von der HPA entworfenen Regelung, welche das eisenbahnrechtlich vorgesehene Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren (§ 10 Absatz 5 und 6 EIBV) – als Teil des Anmeldeverfahrens – mit Regelungen über die Disposition im laufenden Betrieb vermischt hätte, nach einem

Hinweis durch die Bundesnetzagentur auf den damit verbundenen, systembedingten Bruch, von der HPA zurückgenommen. Ein Widerspruch seitens der Bundesnetzagentur konnte damit vermieden werden.

3.2.3 Wartungseinrichtungen

Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt der Bundesnetzagentur im Jahr 2008 lag auf den Wartungseinrichtungen im Sinne von § 2 Absatz 3c Nummer 7 AEG. Diese sind ein Schlüsselelement des allgemeinen Eisenbahnbetriebes. Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen ist auf die Inanspruchnahme von Wartungsleistungen angewiesen. Damit erweist sich die Frage nach dem Zugang zu Wartungskapazitäten als Markteintrittsschwelle; und zwar insbesondere für solche Eisenbahnverkehrsunternehmen, die über keine eigene Werkstatt verfügen. Die Bundesnetzagentur musste allerdings feststellen, dass die Betreiber für ihre Wartungseinrichtungen vielfach keine Nutzungsbedingungen aufgestellt hatten. Zu diesen Unternehmen gehörte auch die DB Regio AG, welche eine Vielzahl von Wartungseinrichtungen sowie andere technische Einrichtungen (wie z. B. Waschanlagen) für Fahrzeuge des Schienenverkehrs betreibt.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur der DB Regio AG mit Bescheid vom 8. Mai 2008 aufgegeben, Nutzungsbedingungen für ihre Wartungseinrichtungen aufzustellen und die Bundesnetzagentur hierüber im Rahmen einer gesetzlich vorgesehenen Mitteilung (§ 14d Satz 1 Nummer 6 AEG) zu unterrichten. Die Anordnung dieses Bescheides war erforderlich geworden, weil die DB Regio AG, nachdem zunächst der notwenige Inhalt von Nutzungsbedingungen für Wartungseinrichtungen zwischen den Beteiligten erörtert worden war, pauschal auf die Position zurückfiel, die Wartungseinrichtungen unterlägen nicht dem Regulierungsrecht. Infolgedessen weigerte sie sich dann, Nutzungsbedingungen für ihre Wartungseinrichtungen aufzustellen und der Bundesnetzagentur in der gesetzlich vorgesehenen Form mitzuteilen. Die Bundesnetzagentur teilt die Rechtsauffassung der DB Regio AG, Wartungseinrichtungen unterlägen nicht dem Eisenbahnregulierungsrecht, nicht.

Die deutsche Rechtslage ist eindeutig und durch die bisherige Rechtsprechung des VG Köln sowie des OVG NRW bestätigt: Wartungseinrichtungen sind Serviceeinrichtungen und unterliegen als solche ohne weiteres dem Eisenbahnregulierungsrecht. Im Gemeinschaftsrecht angelegte Möglichkeiten, Regulierungsfreiräume einzuräumen, hat der deutsche Gesetzgeber bewusst nicht in das nationale Recht übernommen. Er hat sich damit zu einer besonders wettbewerbsfreundlichen Umsetzung der europäischen Mindestvorgaben entschieden. Betreiber von Wartungseinrichtungen sind damit als Eisenbahninfrastrukturunternehmen einzuordnen. Sie unterfallen der Eisenbahnregulierung auch dann, wenn sie zugleich Eisenbahnverkehrsunternehmen sind. Damit trifft sie auch die Pflicht zur Aufstellung und Mitteilung von Nutzungsbedingungen.

Gegen den Bescheid vom 8. Mai 2008 hat die DB Regio AG Widerspruch eingelegt, welcher von der Bundesnetzagentur mittlerweile zurückgewiesen wurde. Allerdings hat die DB Regio AG bereits angekündigt, die streitige Frage der Eisenbahninfrastruktureigenschaft von Wartungseinrichtungen in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren klären lassen zu wollen.

Aufgrund des vorangegangenen Bescheides hat die DB Regio AG der Bundesnetzagentur die von ihr beabsichtigten Nutzungsbedingungen mitgeteilt und beispielhaft drei sogenannte „Steckbriefe“ ausgesuchter Wartungseinrichtungen beigefügt, anhand derer die jeweils angebotenen Leistungen überblicksartig dargestellt werden sollten.

Mit Bescheid vom 31. Juli 2008 hat die Bundesnetzagentur einzelnen Entgeltbestimmungen der Nutzungsbedingungen widersprochen, da diese eine individuell vereinbarte Andersbehandlung von Zugangsberechtigten ermöglichten.

Die Bundesnetzagentur vertritt die Ansicht, dass Standplatzmieten und Stornierungsentgelte eisenbahnrechtlich als Entgelte einzuordnen sind und ein zu weitreichender Entscheidungsspielraum gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot verstößt.

Zugleich hat die Bundesnetzagentur die DB Regio AG zu einer erweiterten Leistungsbeschreibung in den Nutzungsbedingungen verpflichtet. Wenn die Erbringung der Leistungen in einer Serviceeinrichtung eindeutig im Vordergrund steht, muss die Leistungsbeschreibung alle Informationen enthalten, die es den Zugangsberechtigten ermöglichen, ihren Zugangsanspruch ungehindert wahrnehmen zu können. Jeder Zugangsberechtigte muss ohne weiteres erkennen können, welche Leistungen er beanspruchen kann.

Die DB Regio AG verlor die von ihr angestrengten Eilverfahren vor dem VG Köln sowie dem OVG NRW gegen beide von der Bundesnetzagentur erlassenen Bescheide, weitestgehend. (s. Kapitel 5.3 – DB Regio AG – Wartungseinrichtungen).

Nachdem die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur zur Qualifizierung der Wartungseinrichtungen als Eisenbahninfrastruktur durch die aktuelle Rechtsprechung bestätigt wurde, beabsichtigt die Bundesnetzagentur nunmehr, auf weitere Betreiber von Wartungseinrichtungen zuzugehen und diese zur Erstellung von Nutzungsbedingungen anzuhalten.

3.2.4 NBS DB Netz AG

Auch die DB Netz AG teilte beabsichtigte Änderungen ihrer NBS zusammen mit beabsichtigten Änderungen in ihren Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) und insbesondere auch in ihren betrieblich-technischen Regelwerken mit. Sie sollen unabhängig von ihrem inhaltlichen Schwerpunkt sowohl in den SNB als auch in den NBS Anwendung finden. Die Bundesnetzagentur hat deshalb hinsichtlich dieser Regelwerke ihre Prüfungsverfahren verbunden.

Von der ursprünglichen Absicht, eine Trennung zwischen „netzzugangsrelevanten“ und „betrieblich-technischen“ Regelwerken schon mit Wirkung zum 15. April 2009 vorzunehmen und einen Großteil der Regelwerke als nicht

netzzugangsrelevant und damit nicht mehr als Bestandteil der SNB/NBS einzustufen, nahm die DB Netz AG auf Betreiben der Bundesnetzagentur Abstand. Diese Regelwerke beschreiben die Schnittstellen zwischen Eisenbahninfrastruktur- und Verkehrsunternehmen und sind damit eine wichtige Basis für die reibungslose und diskriminierungsfreie Zusammenarbeit im Eisenbahnbetrieb. Sie enthalten sowohl netzzugangsrelevante Regelungen mit wichtigen Hinweisen für die Zugangsberechtigten als auch z. B. rein konzerninterne Mitarbeiter-Anweisungen, deren Kenntnis für die Zugangsberechtigten nicht erforderlich ist. Die Bundesnetzagentur und die DB Netz AG haben sich darüber geeinigt, die Abgrenzung zwischen Bestimmungen der betrieblich-technischen Regelwerke, die notwendiger Bestandteil der SNB/NBS sind und den sonstigen betrieblich-technischen Inhalten der Regelwerke in einem gesonderten Verfahren bis zum nächsten Änderungsturnus für Nutzungsbedingungen zu diskutieren.

Mit Bescheid vom 17. November 2008 widersprach die Bundesnetzagentur einigen Regelungen (siehe Abschnitt 2.1.2 – DB Netz AG – SNB 2009/2010).

In Ergänzung zu diesem Bescheid gab sie insbesondere Hinweise zu Regelungen, deren Missverständlichkeit ein diskriminierendes Verhalten zulässt oder die Zugangsberechtigten über ihre Rechte im Unklaren lässt. Zum Beispiel hat die DB Netz AG eine Neuformulierung in ihrer Infrastrukturbeschreibung zur Nutzung von Bremsprobeanlagen in ihren Serviceeinrichtungen vorgenommen, die an vielen Punkten missverständlich ist und zum Teil nicht mit der graphischen Infrastrukturbeschreibung im Internet übereinstimmt.

Weiterhin hat die DB Netz AG eine neu eingeführte Definition des sogenannten gewöhnlichen Halteplatzes eines Reisezuges am Bahnsteig in der Richtlinie 408.0201 eingeführt. Hier hat die Bundesnetzagentur darauf hingewiesen, dass Regelungen zu Zug- und Bahnsteiglängen mit den eisenbahnrechtlichen Regelungen (§ 34 Absatz 8 Satz 2 der Eisenbahn Bau und Betriebsordnung (EBO)) und der Überwachungspraxis des Eisenbahn-Bundesamtes übereinstimmen müssen.

3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.3.1 Häfen

Neben der Prüfung der Nutzungsbedingungen fordern auch konkrete Zugangsverweigerungen gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) immer stärkere regulatorische Beachtung.

Die Kapazitätsgrenzen der Hafeneisenbahninfrastrukturen veranlassen deren Betreiber zum Teil zur Abweisung von Nutzungsanträgen der EVU. Erstmalig verpflichtete die Bundesnetzagentur die Bremische Hafeneisenbahn dazu, über einen Nutzungsantrag neu zu entscheiden. Die von ihr vorgebrachten Ablehnungsgründe waren nicht tragfähig, da sie sich nicht in den von der Betreiberin erstellten NBS wiederfanden. Die Bundesnetzagentur achtet darauf, dass das für die effiziente Infrastrukturnutzung entscheidende Koordinierungsverfahren in den NBS transparent verankert ist und eine diskriminierungsfreie Nutzung der Infrastruktur ermöglicht. Auch wenn es z. B. grundsätzlich möglich sein kann, Kapazitätsreserven für zu erwartende Verkehrssteigerungen zurückzubehalten, muss diese Einschränkung der Kapazitätsvergabe in den Nutzungsbedingungen verankert werden. Ein weiterer Aspekt, der den Zugang zu Häfen und Güterterminals erschwert, ist eine verbreitete Ansicht der Betreiber, sie seien nicht zur Zugangsgewährung verpflichtet. Sie tendieren teilweise dazu, sich exklusiv an ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zu binden, das auf ihrer Infrastruktur verkehrt. So verweigerte im Hafen Hamburg die Betreiberin eines Kais zur Schüttgutverladung einem EVU den Zugang zum Kai mit dem Hinweis, dass für die Einfahrt ein Exklusivvertrag mit einem anderen EVU bestünde. Die Bundesnetzagentur eröffnete kurzfristig ein Ermittlungsverfahren und erläuterte, dass grundsätzlich jede Eisenbahninfrastruktur jedem EVU diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden muss. Zur Vermeidung eines Rechtsstreites war die Infrastrukturbetreiberin bereit, dem EVU vorläufig Zugang zu gewähren. Eine ausführliche Betrachtung und Bewertung der Infrastruktur steht noch aus.

3.3.2 GSM-R

Die Bundesnetzagentur hat zur Prüfung, welche Diskriminierungspotenziale sich für die Zugangsberechtigten aus der Art und Weise der Einführung von GSM-R – Rangierfunk in Serviceeinrichtungen ergeben, circa 50 von rund 350 öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen befragt.

Bei einer Rücklaufquote von circa 50 Prozent haben circa 20 Prozent der insgesamt befragten EVU die Befürchtung geäußert, dass die von der DB Netz AG vorgesehenen Fristen für die Einführung von GSM-R nicht ausreichen könnten, um Fahrzeuge umzurüsten und ihr Personal zu schulen. Die Umrüstung auf GSM-R, die mit der Einführung anderer Sicherheitssysteme, z. B. ETCS, zusammenfällt, gefährde ihre Wirtschaftlichkeit. Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG auf diese Befürchtungen hingewiesen und wird die Einführung von GSM-R weiter aufmerksam beobachten.

Kritisch beurteilten die Zugangsberechtigten die Verfügbarkeit mobiler GSM-R – Rangierfunkgeräte am Markt. Viele Antworten aber auch kritische Stimmen im Nachgang zur Kundenveranstaltung der DB Netz AG am 4. September 2008 in Fulda konzentrierten sich auf zu geringe Endgerätevorräte, monopolartige Herstellerstrukturen, hohe Preise und die nicht rechtzeitig abgeschlossene Entwicklung neuer Geräte. Die Marktversorgung mit mobilen GSM-R Endgeräten zum Einsatz im Rangierbetrieb ist bisher nicht optimal. Die Bundesnetzagentur hat, veranlasst durch Beschwerden von zwei betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, festgestellt, dass die Versorgung aber soweit ausreichend ist, dass der Einsatz von mobilen Geräten im Rangierfunk auch in den Serviceeinrichtungen möglich ist, die ohne Parallelbetrieb auf GSM-R umgestellt werden bzw. in denen der parallel betriebene analoge Rangierfunk abgeschaltet wird. Die

Funktionstauglichkeit der derzeit im Markt erhältlichen mobilen Rangierfunk-Endgeräte ist für den Einsatz im Rangierbetrieb allerdings eingeschränkt, da eine Freihandbedienung im Rangierfunk nur bedingt möglich ist. Die Bundesnetzagentur wird auch diese Entwicklung weiter beobachten.

Die DB Netz AG, die zeitgleich befragt wurde, betont unter anderem, dass bei der Applikation „Rangieren im Zugfunk", einem Unterfall von GSM-R – Rangierfunk, mit keiner Behinderung der EVU zu rechnen sei. Mittelbar bestätigt die DB Netz AG jedoch eine Verknappung mobiler GSM-R -Rangierfunkgeräte.

3.3.3 Zugbildungsanlagen, insbesondere Rangierbahnhöfe

Von der bis Ende 2008 positiven Wettbewerbsentwicklung im Güterverkehrsmarkt profitierten insbesondere die Wettbewerber der Deutschen Bahn AG. Dabei haben die Wettbewerber-EVU ihre Marktanteile insbesondere im Ganzzugverkehr gewonnen, während der Einzelwagenverkehr auch heute noch fast ausschließlich von der DB – Konzerntochter DB Schenker Rail Deutschland AG, durchgeführt wird.

Im Einzelwagenverkehr ist neben dem Zugang zum Schienennetz der Zugang zu Zugbildungsanlagen, insbesondere Rangierbahnhöfen, eine unerlässliche Voraussetzung, um die notwendige Zugbildung und -auflösung zur Zusammenstellung und Sortierung der einzelnen Wagen in den Regionen vornehmen zu können. Die Bundesnetzagentur misst ihnen für den reibungslosen Ablauf des (Einzelwagen-)Güterverkehrs besonders deshalb eine hohe Bedeutung bei, weil sie im Netz wie ein Nadelöhr wirken. Der diskriminierungsfreie Zugang für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen ist erfolgskritisch für die Entstehung und Stabilisierung des Wettbewerbs im (Einzelwagen-)Güterverkehr.

Nach derzeitiger Praxis werden die Gleise in Rangierbahnhöfen von der DB Netz AG langfristig und fast vollständig an die DB Schenker Rail vermietet. Weitere EVU können die verbleibenden Gleise, teilweise nur noch „Restposten" anmieten. Da für Serviceeinrichtungen keine zeitliche Beschränkung der Nutzungsvereinbarungen vorgeschrieben ist, besteht die Gefahr, dass sich dieser Status unabhängig von der wettbewerblichen Entwicklung perpetuiert.

Die Bundesnetzagentur hat immer wieder Hinweise erhalten, die darauf hindeuten, dass die Wettbewerber-EVU nur erschwert oder gar keinen Zugang zu Rangiereinrichtungen, insbesondere Rangierbahnhöfen erhalten. Sie hat deshalb zur weiteren Aufklärung des sehr komplexen logistischen Verfahrens und des zum Teil auch historisch gewachsenen Beziehungsgeflechts der beteiligten Unternehmen, gegenüber der DB Netz AG und der DB Schenker Rail erste Auskunftsersuchen gestartet. Die Auswertung der Antworten führte zu weiterem Aufklärungsbedarf, und zwar insbesondere zur Vergabepraxis der Gleiskapazitäten und der tatsächlichen Betriebspraxis in derartigen Serviceeinrichtungen.

Auch wenn die wirtschaftliche Lage an vielen Stellen zu einem spürbaren Rückgang des Schienengüterverkehrs insgesamt geführt hat, erhält die Bundesnetzagentur auch weiterhin Hinweise darüber, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen der Zugang zu Serviceeinrichtungen, insbesondere Zugbildungsanlagen, verwehrt wird. Sie wird ihre Untersuchungen unter Beachtung der Auswirkungen der wirtschaftlichen Lage weiterführen, da weiterhin grundsätzlich Aufklärungsbedarf zur Koordination von Nutzungsanfragen und zur Betriebsführung in Serviceeinrichtungen besteht.

3.3.4 Öffentlichkeit von Eisenbahninfrastrukturen/IDR

Die Bundesnetzagentur hat in 2008 Eisenbahninfrastrukturbetreiber von Werks- und Anschlussbahnen aufgefordert, diskriminierungsfreien Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren und insbesondere Nutzungsbedingungen für ihre Infrastruktur zu erstellen. Die Bundesnetzagentur hat dabei die in 2007 begonnene Prüfung der Reichweite des Begriffes des „eigenen Güterverkehrs" in § 2 Absatz 3b AEG und die Anwendung der Ausnahmevorschriften in § 14 Absatz 1 Satz 4 AEG weiter vertieft. Nachdem sie im Anschluss an eine ausführliche Diskussion mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen eine Auslegung des Begriffs des „eigenen Güterverkehrs" entwickelt hat, die den modernen Strukturen von Werks- und Industrieparks Rechnung tragen soll (siehe Abschnitt 3.4.2 – VDV – Entwicklung des Begriffs der „Verlader-Gemeinschaft"), hat die Bundesnetzagentur die Prüfung der Werks- und Anschlussbahnen, insbesondere der Chemie- und Industrieparks, wieder aufgenommen. Mittlerweise hat sie die Industrie Terrain Düsseldorf Reisholz GmbH & Co KG (IDR) zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen verpflichtet. Eine zukünftige rechtliche Auseinandersetzung ist zu erwarten. Die Prüfung weiterer Unternehmen steht noch aus.

3.4 Sonstige Aktivitäten

3.4.1 Eigene Fahrausweisautomaten in Personenbahnhöfen der DB Station & Service

Die Bundesnetzagentur verzeichnet einen Anstieg von Beschwerden in Verbindung mit dem Zugang zu Personenbahnhöfen, deren Gebäude und sonstige Einrichtungen (§ 2 Absatz 3c Nummer 2 AEG). Dabei stehen insbesondere Vertriebsleistungen im Vordergrund.

In diesem Zusammenhang wandte sich ein im Schienenpersonennahverkehr tätiges Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) mit Fragen zu den Rahmenbedingungen, unter denen eigene Fahrausweisautomaten in den Stationen der DB Station&Service AG aufgestellt werden dürfen, an die Bundesnetzagentur. Das EVU hatte die Bundesnetzagentur darüber informiert, dass es sich gegenüber den DB konzernangehörigen EVU benachteiligt fühle, da diese schon alle attraktiven Flächen zur Aufstellung von Fahrausweisen besetzt hielten. Kritische Punkte in dessen Verhandlung mit dem Infrastrukturanbieter waren die

Aufteilung der Verantwortung für die energie- und telekommunikationstechnische Anbindung der Fahrausweisautomaten sowie die Frage, wie viele Automaten, an welchen Standorten, kostenfrei oder kostenpflichtig aufgebaut werden können.

Die Bundesnetzagentur konnte durch Darstellung ihrer Rechtsauffassung und durch gezielte Aufklärung erreichen, dass ein Mustervertrag für die Aufstellung aller Fahrausweisautomaten durch die DB Station&Service AG übermittelt wurde. Um die rechtzeitige Aufstellung der Fahrausweisautomaten vor der Betriebsaufnahme sicherzustellen, wurde hierzu zunächst eine vorläufige Einigung erzielt.

3.4.2 VDV – Entwicklung des Begriffs der „Verlader-Gemeinschaft“

Die Bundesnetzagentur hat im Laufe des Jahres 2008 eine intensive Diskussion mit dem Ausschuss „Werks- und Industriebahnen“ des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und anderen Marktteilnehmern darüber geführt, bis zu welchem Punkt die Betreiber von Werks- und Industriebahnen der Verpflichtung unterliegen, Zugang zu ihren Eisenbahninfrastrukturen zu gewähren. In diesem Ausschuss sind insbesondere die Betreiber von Werks- und Industriebahnen namhafter Chemie- und Industriekonzerne vertreten, die – historisch bedingt – umfangreiche eigene Eisenbahninfrastruktur aufgebaut haben. Deren Infrastruktur liegt quasi als „letzte Meile“ zwischen der „öffentlichen“ Eisenbahninfrastruktur und den zu beliefernden Firmen (Anlieger), bzw. teilweise auch den Häfen und Terminals als Schnittstelle zum weiteren Verkehrsträger.

Der Gesetzgeber hat mit der Neufassung des Eisenbahnrechts einen Paradigmenwechsel im Hinblick auf den Zugang zu Eisenbahninfrastrukturen vollzogen. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage, nach der der Zugang zur Infrastruktur nur von der Zweckbestimmung des Betreibers selbst abhing, unterliegen heute Betreiber von Werks- und Industriebahnen grundsätzlich auch der Pflicht, Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren.

Eine Ausnahme kommt seit der AEG – Änderung in 2005 nur für die Eisenbahninfrastrukturen in Frage, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr des Eisenbahninfrastrukturbetreibers betrieben werden (§ 14 Absatz 1 Satz 4 Alt. 1 AEG). Eine Eisenbahninfrastruktur wird ausschließlich zur Nutzung für den eigenen Güterverkehr betrieben, wenn sie sich auf einem Werksgelände befindet, das einer auf dem Gelände ansässigen Firma gehört, diese Firma sowohl die Eisenbahninfrastruktur als auch die angeschlossenen Betriebstätten betreibt und zugleich die Güter für eigene Zwecke über die Eisenbahninfrastruktur transportieren lässt.

Diese klassische Form der Werksbahn ist in modernen Industrie- und Chemieparks nicht mehr häufig anzutreffen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, hat die Bundesnetzagentur zusammen mit dem „Ausschuss für Werks- und Industriebahnen“ des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen, den Begriff des „eigenen Güterverkehrs“ auf eine sogenannte „Verlader-Gemeinschaft“ ausgedehnt. Betreiber von Eisenbahninfrastrukturen, insbesondere von Werks- und Industriebahnen, betreiben danach eine Eisenbahninfrastruktur ausschließlich zur Nutzung für den eigenen Güterverkehr (§ 14 Absatz 1 Satz 4 Alt. 1 AEG), wenn ein gemeinschaftlicher Verbund der anliegenden Unternehmen („Verlader-Gemeinschaft“) mit der Konstellation einer Werksbahn vergleichbar ist. Dies ist der Fall wenn, alle „Verlader“ an die Werks-Eisenbahninfrastruktur anschließen und der Eisenbahninfrastrukturbetreiber selbst Anschließer und Teil der „Verlader-Gemeinschaft“ ist oder über eine Konzernzugehörigkeit mit einem oder mehreren Anschließern, die Teil der „Verlader-Gemeinschaft“ sind, verbunden ist. Außerdem müssen alle Anschließer in der „Verlader-Gemeinschaft“ sich zur gemeinsamen Nutzung der Eisenbahninfrastruktur für eigenen (gemeinsamen) Güterverkehr bereit erklären.

Auf Basis dieser Kriterien wird die Bundesnetzagentur den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur der sogenannten „Werks- und Industriebahnen“ sowie die mit der Zugangsgewährungspflicht verbundenen Pflichten, insbesondere das Aufstellen von Nutzungsbedingungen, bewerten.

4 Prüfung von Entgelten

4.1 Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung

Die Entgeltregulierung war im Jahr 2008 geprägt von zwei besonders umfänglichen sowie verschiedenen anderen Verfahren und von Aktivitäten im weiteren Zusammenhang mit der Erhebung von Entgelten für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur.

Die Trassen- und Stationspreissysteme der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem DB-Konzern bilden deutschlandweit den wohl bedeutsamsten Prüfungsgegenstand. Ihnen galt und gilt auch weiterhin ein besonderes Augenmerk – die Prüfungen dauern an (vergleiche Abschnitt 4.3.1 – DB Station&Service AG – Stationspreissystem und Abschnitt 4.3.2 – DB Netz AG – Trassenpreissystem).

Gleichwohl ist die Vorgabe einer symmetrischen Regulierung im Eisenbahnbereich für die Bundesnetzagentur mit bestimmten Prüfanforderungen verbunden. Nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen unterliegen – sofern deren Infrastruktur als öffentlich anzusehen ist – den gleichen regulatorischen Bedingungen wie bundeseigene Eisenbahnen. Die Bestimmungen des AEG und der EIBV sehen außerdem im Hinblick auf die Nutzungsentgelte für Betreiber der Schienenwege und Betreiber von Serviceeinrichtungen teils anderslautende Regelungen vor, die differenzierte Prüfmaßstäbe erforderlich machen. Die Auswahl der Unternehmen, deren Entgelte einer Prüfung von Amts wegen unterzogen werden, erfolgt nach jeweils unterschiedlichen, immer aber nachvollziehbaren Kriterien. Die Bundesnetzagentur richtet ihre Entscheidung über das Ob und Wie einer Entgeltprüfung nach diesen Umständen aus und führt die Entwicklung von Kon-

zepten über die Reihenfolge der zu prüfenden Unternehmen fort. Gleichzeitig wird eine einheitliche inhaltliche Vorgehensweise für die Prüfungen selbst forciert (Abschnitt 4.4 – Herausforderungen der symmetrischen Regulierung).

Zur Unterstützung des operativen Geschäfts ist die Bundesnetzagentur intensiv an der Klärung des Rechtsverständnisses und der Weiterentwicklung der regulatorischen Grundlagen beteiligt, namentlich durch Mitarbeit an Gesetzes- und Verordnungsnovellierungen. Besonders hervorzuheben sind hierbei die im Auftrag der Bundesregierung vorgenommenen konzeptionellen Arbeiten zur Vorbereitung einer Anreizregulierung, die bereits im Energiesektor implementiert worden ist und die nach der bisherigen Regulierungserfahrung der Bundesnetzagentur auch für die Entgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mittelfristig die bessere Alternative zur jetzigen Kostenzuschlagsregulierung darstellen kann. Ziel einer Anreizregulierung ist es – wie es die Bundesnetzagentur auch in ihrem im Mai 2008 vorgelegten Abschlussbericht umfassend dargelegt hat – überproportionale Steigerungen der Nutzungsentgelte zu vermeiden und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu mehr Effizienz anzuhalten. Näheres zu diesem Konzept findet sich in Abschnitt 6.1 – Anreizregulierung. Unterdessen hat sich der Bundesrat in einem Beschluss (Bundesratsdrucksache 716/08 (Beschluss)) explizit dafür ausgesprochen, auf der Grundlage des Abschlussberichts der Bundesnetzagentur die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und der Bundesnetzagentur verbesserte Informationsrechte einzuräumen. Nach Ansicht des Bundesrats stellt die Anreizregulierung ein zentrales Element für den Erfolg der Regulierung im Eisenbahnsektor dar.

4.2 Besondere Herausforderungen

Im Rahmen der symmetrischen Regulierung wurden im Jahr 2008 zahlreiche Verfahren gegen nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen geführt und teilweise abgeschlossen. Hinsichtlich der Prüfung von Entgeltgrundsätzen ergeben sich nach Einschätzung der Bundesnetzagentur in der Regel wenige Probleme, da durch die vom VDV zur Verfügung gestellten Musterentwürfe von Nutzungsbedingungen auf ausreichend Hilfestellung zurückgegriffen werden kann. Vereinzelt lässt sich jedoch feststellen, dass die Entgeltgrundsätze sehr allgemein gehalten sind und den Zugangsberechtigten nur ansatzweise ermöglichen, die zu entrichtenden Nutzungsentgelte eigenhändig zu kalkulieren. Nicht selten traten Unsicherheiten in der Handhabung der im AEG und in der EIBV umfangreich geregelten Fristenregelung zur rechtzeitigen Einreichung von prüffähigen Unterlagen auf, so dass es zu Verzögerungen in der Bekanntgabe und der Inkraftsetzung von geänderten Entgelten kam.

Auffällig oft haben sich Fragestellungen in Zusammenhang mit leistungsabhängigen Entgeltregelungen ergeben. Der Gesetzgeber hat die Vorschriften so ausgestaltet, dass sowohl Betreiber der Schienenwege (§ 21 (1) EIBV) als auch Betreiber von Serviceeinrichtungen (§ 24 EIBV) durch leistungsabhängige Entgeltregelungen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur setzen müssen. Die meisten Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben dies laut EIBV auch in ihren Entgeltgrundsätzen zu spezifizieren. Bei der Umsetzung dieser Vorgabe mussten allerdings wiederholt Defizite festgestellt werden. Dies gilt einerseits für die größeren Eisenbahninfrastrukturunternehmen, allen voran die DB Netz AG. Aber auch die kleineren Unternehmen erfüllen oftmals die diesbezüglichen Vorgaben nicht. Während bei der DB Netz AG und der DB Station&Service AG die strukturelle Ausgestaltung und die Praktikabilität des Anreizregimes zu Diskussionen führen, muss den kleineren Eisenbahninfrastrukturunternehmen häufig bereits die Notwendigkeit, leistungsabhängige Entgeltbestandteile einzuführen, erst vermittelt werden.

Als besondere Herausforderung in der Entgeltregulierung hat sich die Tatsache herausgestellt, dass sich nicht alle Eisenbahninfrastrukturunternehmen in gleicher Weise kooperativ gegenüber der Behörde zeigen. Der Bundesnetzagentur stehen im Allgemeinen Eisenbahngesetz explizit normierte Befugnisse im Hinblick auf die Einsichtnahme von Unterlagen zur Verfügung. Die Behörde hat unter anderem das Recht, Auskünfte über die Entgeltkalkulation zu verlangen und Bücher, Geschäftspapiere, Dateien und sonstige Unterlagen einzusehen. Zwar steht den Unternehmen grundsätzlich die Möglichkeit zu, die Erforderlichkeit einer behördlichen Maßnahme in Frage zu stellen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass ein bestehender Diskriminierungsverdacht bei kooperativem Verhalten oftmals schnell und unkompliziert ausgeräumt werden kann. Die nicht immer zufriedenstellende Bereitschaft der Unternehmen aus dem DB-Konzern, aber auch einzelner nichtbundeseigener Infrastrukturunternehmen, zur Zusammenarbeit mit der Behörde, haben die Bundesnetzagentur nicht dazu veranlasst, ihre Prüfungsintensität zu verringern. Dies wäre gerade in den Fällen, in denen ernstzunehmende Beschwerden über die Entgeltgestaltung vorliegen, gegenüber den betroffenen Zugangsberechtigten nicht zu verantworten.

4.3 Aktivitäten im Einzelnen

4.3.1 DB Station&Service AG – Stationspreissystem

Einer der bedeutsamsten Tätigkeitsschwerpunkte in der Entgeltregulierung bildete auch im Jahr 2008 die Überprüfung der Stationspreise der DB Station&Service AG. Das Verfahren wurde im August 2007 eingeleitet und hat sich als besonders komplex herausgestellt – zumal eine nur oberflächliche Prüfung der hohen Bedeutung der Stationspreise für den Wettbewerb nicht gerecht werden würde. Hinzu kommt, dass sich viele Unklarheiten erst im Laufe des Verfahrens herausgestellt haben. Dies gilt speziell für die Grundsätze der Preisbildung, z u denen teils widersprüchliche Aussagen des Unternehmens vorliegen. Das Stationspreissystem sieht vor, dass jeder Bahnhof einer Kategorie zugewiesen wird. Außerdem existieren für alle Bundesländer unterschiedliche Entgelthöhen.

Überprüft werden die Struktur des Preissystems und die Bildung der konkreten Stationspreise. Die Regulierungsbehörde hat hierfür unterschiedliche thematische Aspekte zum Untersuchungsgegenstand gemacht. Zur Ermittlung des vollständigen Sachverhaltes fand nach mehreren schriftlichen Auskunftsersuchen eine mündliche Anhörung des Unternehmens am 10. September 2008 in Bonn statt. Im Mittelpunkt des Gesprächs stand die Kostenbasiertheit der von dem Unternehmen erhobenen Stationsentgelte. Hinterfragt wurde insbesondere, wie die nicht direkt zurechenbaren Kosten auf die verschiedenen Stationskategorien verteilt werden. Ebenso waren die im Preissystem verorteten Preisbildungsdeterminanten Gegenstand behördlicher Fragestellungen. Maßstab für die Prüfung ist dabei die gesetzliche Vorgabe, dass keinem Zugangsberechtigten ohne sachlichen Grund Vorteile gegenüber anderen Zugangsberechtigten eingeräumt werden dürfen. Ein jedes öffentliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist verpflichtet darzulegen, dass die entstehenden Kosten möglichst verursachergerecht auf die Entgelte umgelegt werden. Wird von diesem Verursacherprinzip abgewichen, müssen hierfür stichhaltige Gründe genannt und nachgewiesen werden.

Das bis Ende des Jahres 2004 geltende Preissystem der DB Station&Service AG sah für jeden Bahnhof einen Einzelpreis vor, der sich nach Angaben des Unternehmens anhand der lokal anfallenden Kosten und der Leistungsmenge (Anzahl der Zughalte) errechnete. Mit Abkehr von diesem System und Einführung des Kategoriepreismodells 2005 konnte zum einen die Übersichtlichkeit gesteigert werden, indem nunmehr die maximale Zahl der Entgelte auf 96 (jeweils sechs Kategorien in den 16 Bundesländern) reduziert wurde. Andererseits traten vermehrt Beschwerden auf, wonach die Umstellung zu erheblichen Preissteigerungen geführt hatte. Zudem wurde der Verdacht geäußert, durch die neuen Preise würden Wettbewerber der Deutschen Bahn AG benachteiligt. Außerdem seien die Unterschiede in den Preishöhen – für gleiche Stationskategorien und Verkehrsleistungen – zwischen den einzelnen Bundesländern nicht gerechtfertigt.

Im letzten Quartal des Jahres 2008 kritisierte die DB Station&Service AG erstmals das Fehlen eines hinreichenden Anlasses für die Einleitung des Verfahrens und das Fehlen eines behördlichen Ermittlungskonzeptes. Das Unternehmen beantragte daher Akteneinsicht, die von der Bundesnetzagentur gewährt wurde. Hierbei wurden Schwärzungen zur Anonymisierung der Identitäten bestimmter Beteiligter vorgenommen sowie der Akteneinsicht nicht unterliegende Schriftstücke entnommen. Diese Maßnahmen waren notwendig, um die Interessen der Behörde und derjenigen Personen, die sich an die Bundesnetzagentur gewandt hatten, zu wahren.

Zu Ermittlungsanlass und -konzept ist die Bundesnetzagentur an die Vorgaben des Regulierungs- und Kartellrechts gebunden: Die Bundesnetzagentur benötigt jedoch als Voraussetzung ihres Einschreitens keinen konkreten Verdacht. Sie kann vielmehr von Amts wegen Entgeltprüfungen einleiten, wie im Falle des Stationspreissystems der DB Station&Service AG geschehen. Obwohl die Vorgehensweise in einem Verwaltungsverfahren grundsätzlich der Behörde obliegt, hat die Bundesnetzagentur gegenüber dem Unternehmen stets ausführlich erklärt, welche Hintergründe für die jeweilige Maßnahme bestehen. Die dauerhafte Forderung eines Anfangsverdachtes zur Einleitung eines Verfahrens hat dazu geführt, dass die Ressorts vom BMVBS und BMWi mit Schreiben vom 7. April 2008 explizit die Auffassung der Bundesnetzagentur gestützt haben.

Die von der Bundesnetzagentur angeforderten und gelieferten Daten zu den Kosten und Erlösen, die mit dem Betrieb der Stationen erzielt werden, förderten eine ungleichmäßige Kostendeckung der Kategorien aber auch der jeweiligen Bundesländer zutage. Das Unternehmen selbst gab hierzu an, dass noch weitere Kriterien in die Preisbildung einfließen würden. Diese Kriterien konnten allerdings nur im Ansatz und ohne nähere Substantiierung genannt werden. Die gewünschte Transparenz der Grundlagen der Gestaltung der Stationspreise war damit auch über eineinhalb Jahre der Verfahrensführung nicht gegeben.

Ähnliches gilt für die von der Bundesnetzagentur zur Kontrolle der Kostenbasiertheit beabsichtigte Einzelbetrachtung bestimmter Bahnhöfe. Geplant war, die Kosten- und Erlössituation von 160 repräsentativ ausgewählten Bahnhöfen zu untersuchen. Diese Daten wurden von der DB Station&Service AG nicht vollständig übersandt. Auch konnte nicht, wie von der Bundesnetzagentur gewünscht, Einsicht in das Rechnungswesen des Unternehmens genommen werden.

Im Nachgang zu Gesprächen zwischen Vorstand von DB Station&Service AG und Präsidium der Bundesnetzagentur wurden dann zunächst aggregierte Kostendaten zu zehn von der Bundesnetzagentur benannten Stationen übermittelt. Damit ist die DB Station&Service AG in sehr begrenztem Umfang und mit erheblichem Zeitverzug den Aufforderungen der Bundesnetzagentur zur Datenlieferung nachgekommen.

Im Ergebnis stellt sich das Stationspreissystem als querfinanzierende Deckung der Gesamtkosten des Unternehmens dar. Die Kostendeckung wird durch Ausrichtung der Preiskategorien an der unterschiedlichen Mittelverfügbarkeit der zuschussgebenden und verkehrsauftraggebenden Länder erreicht. Es kann daher im Rahmen des Stationspreissystems nicht von allein kostenbasierten Entgelten gesprochen werden.

Der DB Station&Service AG wurde zwischenzeitlich mehrfach dargelegt, welche Schlüsse die Bundesnetzagentur aus der bisherigen Prüfung und der Auswertung der eingegangenen kostenrechnerischen Unterlagen zieht. Neben den nicht exakt herzuleitenden Preisbildungsfaktoren und Schwellenwerten, die zur Kategorisierung der Stationen herangezogen werden, bleibt vor allem die eigentliche Bestimmung der Preishöhen im Vergleich der Stationen zueinander und im Ländervergleich ein zentraler Kritikpunkt.

Aufgrund der erheblichen Relevanz der Stationspreise für den gesamten Eisenbahnmarkt im Personenverkehr strebt

die Bundesnetzagentur eine möglichst zügige Entscheidung in der Sache an.

4.3.2 DB Netz AG – Trassenpreissystem

Im Berichtszeitraum wurde zudem ein Verfahren zur Überprüfung der Nutzungsentgelte für Trassen der DB Netz AG (Trassenpreissystem, TPS) eingeleitet. Auch für diesen Bereich lagen der Bundesnetzagentur eine Reihe von Beschwerden durch Verbände, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen vor. Die Bundesnetzagentur nimmt die Eingaben sehr ernst und greift in ihrem Verfahren viele Mitteilungen und entsprechende Gutachten auf.

Die DB Netz AG hat zum Ende des ersten Quartals 2008 eine erste Anfrage der Bundesnetzagentur zum TPS beantwortet. Im Wesentlichen legt das Unternehmen dar, dass die einzelnen Kostenkomponenten des Preissystems nicht das Ergebnis einer eigenständigen Kostenkalkulation, sondern einer gesamthaften Optimierung unter Berücksichtigung der Marktverträglichkeit darstellten. Im Wesentlichen stelle das Preissystem eine marktorientierte Fortschreibung des Preisniveaus unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Nutzergruppen dar.

Für die Bundesnetzagentur ergeben sich zwei unterschiedliche Herangehensweisen für die weitere Prüfung des TPS, die parallel vorangetrieben werden:

Zum Einen ist die Struktur des TPS auf Diskriminierungen und Verstöße gegen den Entgeltmaßstab und die Entgeltgrundsätze zu untersuchen. Hier ist zwar nicht zu vermuten, dass es zu unmittelbaren direkten Diskriminierungen kommen wird. Es besteht jedoch die Gefahr, dass Regelungen, die per se für alle Zugangsberechtigten gleich gelten, unterschiedliche Wirkungen entfalten. Die Bundesnetzagentur hat – zur Forcierung einer schnelleren Lösung – verschiedene Einzelaspekte zur Struktur des TPS aus dem Trassenpreissystem herausgelöst (Stornierungsentgelte, Minderung, Performance Regime, Regionalfaktoren; vergleiche 4.3.2.1 bis 4.3.2.4).

Zum Zweiten ist die Untersuchung der Höhe der einzelnen Trassennutzungsentgelte relevant. Die DB Netz AG hat in ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 2008 einen Gewinn in Höhe von 338 Mio. Euro (Vorjahr: 146 Mio. Euro) ausgewiesen. Für zukünftige Geschäftsjahre ist mit weiteren Steigerungen des Unternehmensgewinns zu rechnen. Die damit notwendige Überprüfung der ebenfalls ansteigenden Eigenkapitalrendite, die in 2008 bei etwa 5,1 Prozent liegt (Vorjahr: 2,2 Prozent), betrachtet die Bundesnetzagentur als einen der Hauptpunkte des laufenden Trassenpreisverfahrens.

Durch die parallele und teilweise auch in unterschiedliche Verfahren aufgesplittete Herangehensweise (siehe nachfolgende Abschnitte 4.3.2.1 bis 4.3.2.4) zu einzelnen (Teil-)Verfahren im Rahmen der Trassenpreisprüfung erreicht die Bundesnetzagentur eine themenspezifischere Aufstellung und kann schnell auf neu auftretende Anforderungen des Marktes reagieren. Gleichzeitig wird eine gesamtheitliche Betrachtung gewährleistet.

4.3.2.1 DB Netz AG – Stornierungsentgelte

Im Hinblick auf die erhobenen Stornierungsentgelte ist die DB Netz AG im vergangenen Jahr mehrfach zu Stellungnahmen und einzelnen Darlegungen aufgefordert worden. Es besteht nach wie vor der dringende Verdacht, dass die DB Netz AG zu hohe pauschale Stornierungsentgelte verlangt.

Dies insbesondere deswegen, weil keine Aussage dazu getroffen wird, in welchem Umfang die DB Netz AG ersparte Aufwendungen oder mögliche Vermarktungserlöse stornierter Trassen gegenrechnet. In beiden Fällen liegt nach gegenwärtiger Einschätzung der Bundesnetzagentur eine unbillige Verteilung der Lasten zu ungunsten der Zugangsberechtigten vor. Das Teilverfahren wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2009 abgeschlossen werden können.

4.3.2.2 DB Netz AG – Minderung

Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen hatte die Bundesnetzagentur bereits 2008 festgestellt, dass die DB Netz AG Regelungen zur Minderung getroffen hat, die in der tatsächlichen Anwendung nahezu zu einem Minderungsausschluss führten. Als Ausprägung des Diskriminierungsverbotes und aufgrund der speziellen Regelung in § 21 Absatz 6 Satz 2 EIBV sind Betreiber der Schienenwege indes gesetzlich verpflichtet, die Entgelte bei nicht vertragsgemäßem Zustand der Infrastruktur zu mindern. Die DB Netz AG hat hierzu selber konstatieren müssen, dass in den vergangenen Jahren nur in geringem Umfang Minderungen gewährt wurden, ohne den Betrag konkret beziffern zu können.

Die Gewährung eines Minderungsrechts ist zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs von erheblicher Bedeutung. Fehlt es an einem Minderungsrecht, werden diejenigen Zugangsberechtigten diskriminiert, die trotz einer schlechten Leistung den vollen Trassenpreis zu zahlen haben.

Inzwischen hat die Bundesnetzagentur das Verfahren im ersten Quartal 2009 mit einem Bescheid abgeschlossen, der die DB Netz zur eigenständigen Minderung der Trassenentgelte bei Schlechtleistungen unter den mit dem Gesetz verfolgten Äquivalenzgesichtspunkten verpflichtet. Hiergegen hat die DB Netz Antrag auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung gestellt.

4.3.2.3 DB Netz AG – Performance Regime (Anreizsystem zur Verringerung von Störungen)

Monetäre Anreize sollen Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen zur Leistungs- und Verhaltensoptimierung motivieren. Die Vorschrift des § 21 (1) der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) gibt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen auf, im Rahmen der Entgeltregelungen in den SNB Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur durch leistungsabhängige Bestandteile zu schaffen. Im Rahmen ihres gesetzlichen

Auftrags – insbesondere der Entgeltkontrolle – überwacht und begleitet die Bundesnetzagentur die Ausgestaltung rechtskonformer Anreizsysteme bei Eisenbahnen. In diesem Sinne hatte sie im Jahre 2006 darauf hingewirkt, dass die DB Netz AG als größter deutscher Schienenwegsbetreiber ein sog. Performance Regime aufstellt. Einzelne Regelungen des Anreizsystems beanstandete die Bundesnetzagentur unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Diskriminierung und des Erfordernisses einer messbaren Anreizwirkung. Derzeit ist der Streitfall vor dem Verwaltungsgericht Köln in der Hauptsache rechtshängig.

Das Anreizsystem (Performance Regime) der DB Netz AG ist seit dessen Einführung bei den meisten Marktteilnehmern auf Ablehnung gestoßen. Netzwerk Privatbahnen e. V., ein Verband privater Eisenbahngüterverkehrsunternehmen, griff das Anreizsystem durch Klage beim Landgericht Frankfurt am Main an. Der Verband vertrat die Ansicht, das Anreizsystem der DB Netz AG benachteilige seine Gütertransporte durchführenden Mitglieder unangemessen, sei undurchschaubar und verfehle die zu erreichenden Ziele. Im November 2007 verurteilte das Landgericht die DB Netz AG, die Verwendung der meisten der beanstandeten Klauseln bei Verträgen über die Nutzung ihrer Schieneninfrastruktur gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen zu unterlassen. Die betroffenen Klauseln der SNB hätten die Wirkung, dass Zahlungsansprüche regelmäßig zugunsten der DB Netz AG entstünden. Daraufhin setzte die DB Netz AG die Zahlung von Anreizentgelten aus. Auf die Berufung der DB Netz AG änderte das Oberlandesgericht Frankfurt am Main das erstinstanzliche Urteil ab. Damit entfiel der Grund für die Aussetzung der Anreizzahlungen. Gleichwohl berechnet die DB Netz AG seither keine Anreizentgelte. Damit bleiben die sogenannten zentralen Vorgaben des § 21 (1) EIBV unerfüllt, die die Schienenwegebetreiber unter anderem zur Aufstellung und Anwendung eines Anreizsystems verpflichten. Mit Bescheid vom 30. Dezember 2008 hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG daraufhin verpflichtet, ein – gegebenenfalls neues – Anreizsystem spätestens im Dezember 2009 anzuwenden. Die DB Netz AG und die übrigen Marktteilnehmer haben in den kommenden Monaten die Möglichkeit, im Wege des Dialogs und auf der Basis der bisherigen konzeptionellen Überlegungen und gewonnenen praktischen Erkenntnissen ein Anreizsystem zu entwickeln, das den gesetzlichen Anforderungen entspricht und die gerechtfertigten eigenen Belange sowie die Belange der Eisenbahnverkehrsunternehmen berücksichtigt. Allen Beteiligten wurde verdeutlicht, dass der 12. Dezember 2009 als Starttermin für ein Anreizsystem unverrückbar feststeht. Die Bundesnetzagentur hat dazu mehrmals ausdrücklich ihre Unterstützung angeboten.

4.3.2.4 DB Netz AG – Regionalfaktoren

Der Regionalfaktor wurde zum 1. Januar 2003 von der DB Netz AG eingeführt. Der Regionalfaktor bildet einen multiplikativen Aufschlag auf den Basis-Trassenpreis (Streckenkategorie multipliziert mit dem Produktfaktor). Der Regionalfaktor wird ausschließlich für den SPNV und ausschließlich auf Strecken in sogenannten Regionalnetzen erhoben. Diese Regionalnetze bestehen aus Strecken außerhalb von Ballungsräumen, die überwiegend dem SPNV dienen, eine geringe Verkehrsdichte aufweisen und deren Einnahmen regelmäßig nicht die Kosten decken. Aufgrund von Beschwerden von EVU und Aufgabenträgern, hat die Bundesnetzagentur ein Verfahren eingeleitet und bei der DB Netz AG in 2008 in zwei Auskunftsersuchen zusätzliche Informationen angefordert. Die Prüfungen dauern zurzeit noch an.

4.3.3 Weitere Verfahren

4.3.3.1 DB Netz AG – Zusätzliche Kosten für die Besetzung von Stellwerken

Im April 2008 reichte ein Zugangsberechtigter bei der Bundesnetzagentur eine Beschwerde über die Abrechnung infolge der Besetzung von Stellwerken über die ursprünglichen Betriebszeiten hinaus durch die DB Netz AG ein. Der zu überweisende Rechnungsbetrag wurde als zu hoch angesehen. Zudem beschwerte sich der Zugangsberechtigte darüber, dass die DB Netz AG den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur von der Unterzeichnung einer sogenannten Kostenübernahmeerklärung abhängig mache. Die Bundesnetzagentur führte daraufhin unter Beteiligung des Zugangsberechtigten eine mündliche Anhörung durch. Im Rahmen der Anhörung konnte zunächst dahingehend Einigkeit erzielt werden, dass der Zugangsberechtigte seinen unbestrittenen Zahlungspflichten unverzüglich nachkommt, um die Notwendigkeit einer Kostenübernahmeerklärung abzuwenden.

Hinsichtlich des Rechnungsbetrages, der sich aus den zusätzlichen Stellwerksöffnungszeiten ergab, waren schwerpunktmäßig drei Fragen zu klären. Zunächst trug der Zugangsberechtigte vor, während einer Fahrt einen entgegenkommenden Zug wahrgenommen zu haben und dementsprechend eine entsprechende Aufteilung der Kosten fordere. Nach interner Prüfung bestätigte die DB Netz AG, dass zeitgleich weiterer Verkehr auf der Strecke stattgefunden habe und nahm eine entsprechende Anpassung des Rechnungsbetrags vor.

Zweitens konnten einige von der DB Netz AG benannten Stellwerke, die zur Durchführung der Fahrt besetzt werden mussten, nicht in der Liste der „Betriebsstellenbesetzungszeiten der DB Netz AG“ gefunden werden. Die DB Netz AG erklärte, dass es sich bei den fraglichen Stellwerken um Unterwerke handelt, die zu benachbarten, in der Liste enthaltenen Stellwerken gerechnet werden. Weiterhin war aus der Liste zu entnehmen, dass einige Stellwerke während der Verkehrszeit des Zugangsberechtigten planmäßig besetzt waren. Die DB Netz AG nahm auch diesbezüglich eine Anpassung des Rechnungsbetrags vor.

Drittens wurde festgestellt, dass der berechnete Aufwand für zusätzliche Stellwerksöffnungszeiten den betrieblich tatsächlichen Aufwand teilweise erheblich überschritt. Die DB Netz AG führte aus, dass aufgrund bestehender arbeitsrechtlicher Tarifverträge eine Mindestzeit von vier Stunden in Rechnung gestellt werden müsse.

Da die Entgeltgrundsätze der DB Netz AG eine solche Mindestzeit jedoch nicht vorsahen, sondern lediglich eine

Bepreisung des tatsächlich entstehenden Aufwands, gab die Bundesnetzagentur der DB Netz AG per Bescheid auf, den Rechnungsbetrag rückwirkend so zu verändern und zukünftig so zu gestalten, wie sie es in ihren Entgeltgrundsätzen geregelt hat. Dagegen legte die DB Netz AG Widerspruch ein, hat diesen jedoch zwischenzeitlich zurückgezogen.

4.3.3.2 DB Station&Service AG – Bahnhofskategorien

In drei verschiedenen Fällen haben sich Zugangsberechtigte mit der Bundesnetzagentur in Verbindung gesetzt, weil aus ihrer Sicht einzelne Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG nicht korrekt zugeordnet waren und somit ein nicht zutreffender Preis ausgewiesen wurde. Parallel zur allgemeinen Überprüfung des Stationspreissystems hat sich die Bundesnetzagentur diesen Hinweisen der Zugangsberechtigten angenommen und jeweils den Sachverhalt untersucht.

Laut Schilderung eines Verkehrsverbundes, der als Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr fungiert, waren in der ab 1. Januar 2008 geltenden Stationspreisliste zwei Bahnhöfe einem Bundesland zugeordnet, was augenscheinlich nicht das zutreffende Land war. In diesem Bundesland war jedoch im Verhältnis zum tatsächlich zutreffenden Bundesland der Stationspreis für die entsprechende Kategorie höher. Die DB Station&Service AG erklärte auf Nachfrage, dass ein Irrtum vorgelegen habe. Die Preisliste wurde korrigiert und sowohl der Aufgabenträger als auch das Eisenbahnverkehrsunternehmen darüber informiert, sodass sich für die Bundesnetzagentur kein weiterer Handlungsbedarf ergab.

In einem weiteren Fall wandte sich ebenfalls ein Aufgabenträger an die Bundesnetzagentur. Diese Institution organisiert den S-Bahn-Verkehr in einer Metropolregion und hat die Verpflichtung übernommen, dem Eisenbahnverkehrsunternehmen die zu entrichtenden Infrastrukturnutzungsentgelte zurückzuerstatten. Somit kommt der Aufgabenträger indirekt auch für die Stationspreise auf. Ein bedeutsamer Bahnhof war 2007 der Kategorie 2 zugeordnet, in den Jahren davor und danach befand er sich hingegen in Kategorie 3. Für ein Jahr wurde demnach ein höheres Entgelt berechnet. Die Einordnung (Kategorisierung) der Stationen richtet sich nach einem einheitlich definierten System unter Berücksichtigung der Ein- und Aussteiger, der Anzahl der Zughalte sowie weiterer Faktoren. Die Bundesnetzagentur hat bei der DB Station&Service AG Einblick in die Berechnung der Grundkategorisierungszahl für den strittigen Bahnhof genommen. Die DB Station&Service AG konnte wiederum darlegen, dass die ihr übermittelten Verkehrsdaten tatsächlich Schwankungen beinhalteten und die Einordnung in den betroffenen Jahren zutreffend war.

Die Höherkategorisierung eines Bahnhofes führt gleichwohl nicht nur zu einem anderen Entgelt, sondern bedingt zwingend auch eine erweiterte Ausstattung. Die erforderlichen Ausstattungsmerkmale sind in den Nutzungsbedingungen festgelegt. Für Kategorie 2 ist als entscheidendes zusätzliches Merkmal die Besetzung des Bahnhofs mit Servicepersonal vorgesehen. Die DB Station&Service AG erklärte daraufhin, dass der Personaleinsatz grundsätzlich mit einer sehr langen Vorlaufzeit geplant wird und eine Abstimmung mit verschiedenen Stellen, insbesondere der Personalvertretung, zu erfolgen hat. Dadurch konnte der Einsatz von Servicepersonal und somit die zu erbringende Mindestausstattung des Bahnhofs nicht gewährleistet werden. Mit der erneuten Änderung der Kategorie ab dem 1. Januar 2008 hatte sich der Mangel allerdings erledigt. Für die Bundesnetzagentur bestand insofern kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Die DB Station&Service AG wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Nichtbesetzung des Bahnhofs mit Servicepersonal einen Verstoß gegen die Pflichten aus den Nutzungsbedingungen dargestellt hat. Dem Aufgabenträger wurde angeraten, eine Minderung der Stationspreise oder vergleichbare Ansprüche geltend zu machen.

Daneben bemängelte ein Eisenbahnverkehrsunternehmen die Höherkategorisierung und die damit verbundene Preiserhöhung für einen bestimmten Bahnhof. Hintergrund war die zeitweise erhöhte Anzahl von Fernverkehrszughalten, da der dortige Bahnhof wegen Bauarbeiten am nahegelegenen Hauptbahnhof als Ausweichmöglichkeit genutzt wurde. Die DB Station&Service AG konnte nachweisen, dass für den Zeitraum der Bauarbeiten eine überdurchschnittliche Anzahl an Zughalten und Ein- und Aussteigern verursacht wird. Diese Daten seien für die Einkategorisierung relevant und müssten einheitlich zur Anwendung kommen, damit kein Missbrauchspotenzial bestünde. Die Bundesnetzagentur sah daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen Anlass für ein Einschreiten, betonte aber auch die Verpflichtung des Unternehmens, für den Bahnhof die entsprechende Ausstattung vorzuhalten.

4.3.3.3 Autozug-Terminals

Die Bundesnetzagentur befasst sich seit Ende 2008 mit der Anfrage eines Eisenbahnverkehrsunternehmens, das die Aufnahme von Autozug-Verkehren plant. Die DB Station&Service AG betreibt mehrere Autozug-Terminals in Deutschland. Bisher ist die DB AutoZug GmbH einzige Nutzerin dieser speziellen Infrastruktur. Sie hat jedoch ihr Angebot an Zügen in den letzten Jahren zurückgefahren. Unter anderem wird das Terminal Stuttgart-Kornwestheim nicht mehr bedient. Genau dort erwägt nun eine nichtbundeseigene Eisenbahngesellschaft die Wiederaufnahme der Autozug-Verkehre.

Das Eisenbahnverkehrsunternehmen hat sich im Zuge dieser Planungen mit der Bundesnetzagentur in Verbindung gesetzt, weil die DB Station&Service AG keine Informationen über die Modalitäten der Terminalnutzung veröffentlicht hat und auch auf Anfrage nur zögerlich über Leistungen und Preise informierte. Die Bundesnetzagentur hat sich daher an das Unternehmen mit einem ersten Auskunftsersuchen gewandt. Es wurde hierbei u. a. darauf hingewiesen, dass das Eisenbahnrecht gewisse Anforderungen an die Transparenz stellt. Insbesondere müssen allgemeingültige Nutzungsbedingungen mit darin enthaltenen Entgeltgrundsätzen aufgestellt werden.

Die DB Station&Service AG hat in ihrer Antwort zunächst auf die vermeintlich untergeordnete Bedeutung dieser Terminals und auf die geringe Nachfrage der Zugangsberechtigten nach Nutzung dieser Einrichtungen verwiesen. Für sie sei der Betrieb der Autozug-Terminals lediglich eine Nebenleistung zur Bereitstellung der Personenbahnhöfe. Eine Pflicht zur Aufnahme der Terminals in die Nutzungsbedingungen sehe sie nicht. Die Nutzungsentgelte würden jeweils im Einzelfall pauschal und kostenbasiert in Rechnung gestellt.

Die Bundesnetzagentur kommt nach aktueller Einschätzung zu einer abweichenden Bewertung der Rechtslage. Als Betreiberin von Autozugterminals ist die DB Station&Service AG, wie in ihrer Funktion als Betreiberin von Personenbahnhöfen und wie andere Betreiber von Terminals, verpflichtet, transparente Nutzungsbedingungen aufzustellen und die Nutzungsentgelte für die Zugangsberechtigten in gleicher Weise zu berechnen. Die Regulierungsbehörde beabsichtigt, in geeigneter Form darauf hinzuwirken, angemessene Regelungen für die Nutzung öffentlich zu machen.

4.3.3.4 Hamburg Port Authority (HPA)

Die HPA führte zum 1. Januar 2009 eine Modifikation des seit dem 1. Januar 2008 bestehenden neuen Entgeltsystems ein. Damit wurden die nutzungsabhängigen Entgelte, mit Ausnahme der zeitabhängigen Entgelte („Parkgebühren“), der Gleiskategorien 2 und 3 erhöht. Das Grundentgelt für die Zugein- und -ausfahrt von je 80 Euro blieb konstant. Ziel der Entgelterhöhung ist es nach Unternehmensangaben, den Kostendeckungsgrad zu steigern.

Die bisher vorliegenden Auswertungen bestätigen den vom Frühjahr/Sommer 2008 eingeschlagenen Trend, dass das neue Entgeltsystem seine Anreizwirkung zur Verbesserung der Effizienz wirksam entfaltet hat. Für das Jahr 2009 wird mit einer weiteren Effizienzsteigerung gerechnet, da zahlreiche Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit genutzt haben, ihre Fahrpläne mit den bei der HPA bestehenden kapazitätssteuernden Maßnahmen – vornehmlich im Entgeltsystem – in Einklang zu bringen. Die im Jahr 2008 aufgetretenen Beschwerden hinsichtlich der umfangreichen Rechnungsanhänge haben durch die Abkehr von einem waggonabhängigen System und Hinwendung zu einem Pauschalpreissystem pro Zug stark abgenommen.

Der Einführung einer Regionalkomponente, die die finanzielle Entlastung bestimmter Verkehre von und zu den deutschen Seehäfen aus dem Hinterland vorsieht, wird derzeit noch geprüft. Dazu hat die Bundesnetzagentur ihre Hilfe angeboten und verschiedene Behörden und Verbände um Bereitstellung belastbarer Daten gebeten.

4.3.3.5 Gelsenkirchener Logistik-, Hafen- und Servicegesellschaft mbH (Gelsen-Log GmbH)

Das oben genannte Unternehmen ist eine Untergesellschaft der Gesellschaft für Energie und Wirtschaft mbH (GEW) in Gelsenkirchen. In dieser Eigenschaft bündelt sie die typischen Aktivitäten der ehemaligen Stadtwerke. Dazu zählen u. a. die Energieversorgung, Telekommunikation, Schieneninfrastruktur und Eisenbahnverkehrsbetriebe. Zur Hebung von Synergieeffekten wurden bestimmte Tätigkeiten, wie z. B. das Regulierungsmanagement, zentralisiert. Die Bundesnetzagentur steht damit einem in Regulierungsfragen erfahrenen Unternehmen gegenüber.

Im Februar 2008 legte die Gelsen-Log GmbH Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) sowie eine Liste der Entgelte vor. Die Bundesnetzagentur nahm diese Unterlagen für eine Prüfung von Amts wegen zum Anlass. Nach Durchsicht der Unterlagen wurde festgestellt, dass das Unternehmen, analog der Regelungen der Energieregulierung, entsprechende Wiederbeschaffungswerte für Sachanlagen mit der Begründung angewendet hat, dass sowohl im AEG als auch in der EIBV keine Aussagen zum Themenkomplex der Kapitalkostenermittlung enthalten sind. Die Bundesnetzagentur vertritt hingegen die Auffassung, dass eine Regelungslücke in AEG und EIBV nicht automatisch zu einer analogen Anwendung von energierechtlichen Normen führen darf.

Ferner würden durch die Anwendung von EnWG, GasNEV und StromNEV die in ihnen enthaltenen negativen Folgen eines Nettosubstanzerhaltes übernommen werden. Dazu zählen insbesondere die durch den Ansatz von Wiederbeschaffungswerten höheren kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen und die damit verbundene Möglichkeit, Gewinne versteckt als Kosten zu realisieren. Des Weiteren besteht Unsicherheit darüber, ob nach Ablauf der Nutzungsdauer der Sachanlage wieder neu investiert wird, so dass die zuvor in die Entgelte eingeflossenen kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen nun als Gewinne an die Anteilseigner ausgeschüttet werden können.

Nach konstruktiven Gesprächen konnte Ende Januar 2009 einvernehmlich der Verzicht auf den Ansatz von Wiederbeschaffungskosten vereinbart werden. Stattdessen fließen nunmehr die tatsächlichen Abschreibungen als Kostenbestandteil in die Nutzungsentgelte ein.

4.3.3.6 Deutsche Regionaleisenbahn GmbH (DRE)

Die DRE begehrte im Jahr Mai 2008 rückwirkend zum 1. März eine Trassenpreiserhöhung für unterjährige Trassenbestellungen in einem nicht unerheblichen Maße. Gleichzeitig forderte die DRE ein EVU auf, für Bestellungen im Rahmen des Netzfahrplanes eine Trassenpreiserhöhung zum Netzfahrplanwechsel am 14. Dezember 2008 zu akzeptieren.

Die Bundesnetzagentur beanstandete hierbei insbesondere zwei Aspekte, die einen Verstoß gegen das geltende Eisenbahnrecht darstellen. Das AEG und die dieses konkretisierende EIBV sehen zum einen ein konkret festgelegtes Zeitkorsett für die Vorlage und die Inkraftsetzung von SNB und der Liste der Entgelte vor. Hiernach müssen u. a. Änderungen der Entgelthöhe für Trassenbenutzun-

gen spätestens einen Monat vor dem Beginn der Trassenanmeldefrist für den Netzfahrplan in der Liste der Entgelte veröffentlicht werden. Spätestens einen weiteren Monat vor der Veröffentlichung müssen die beabsichtigten Änderungen jedoch der Bundesnetzagentur vorgelegt werden. Die Mitteilung der DRE gegenüber der Bundesnetzagentur erfolgte somit verspätet und war damit nicht eisenbahnrechtskonform.

Nur für den Fall, dass die Bundesnetzagentur den geplanten preislichen Änderungen nicht widerspricht, treten die Entgelthöhen in Kraft. Die veröffentlichte Liste der Entgelte erlangt hierbei jedoch nur Geltung für den kommenden Netzfahrplan, frühestens somit zum zweiten Sonntag des Monat Dezembers im Jahr der Veröffentlichung. Eine rückwirkende Geltendmachung von höheren Preisen ist hierbei normativ gänzlich ausgeschlossen. In der Forderung nach einer rückwirkenden Erhöhung der Trassenpreise lag somit ein weiterer Verstoß gegen geltendes Eisenbahnrecht vor.

Nach einem dementsprechenden Einschreiten der Bundesnetzagentur erkannte die DRE den festgestellten Fristenverstoß und das Rückwirkungsverbot an. Des Weiteren erklärte sie sich zu einer Neukalkulation der vom EVU befahrenen Strecke bereit. Infolge dieser Neuberechnung konnte der für diese Strecke geltende Trassenpreis reduziert werden. Das behördliche Verfahren konnte somit zur Zufriedenheit der Beteiligten abgeschlossen werden. Die Bundesnetzagentur wird die DRE auch zukünftig zum Wohl der Zugangsberechtigten bei ihrer Geschäftstätigkeit proaktiv unterstützen.

4.3.3.7 EVS EUREGIO Verkehrsschienennetz GmbH (EVS)

Im Rahmen der ex ante – Regulierung prüfte die Bundesnetzagentur die Entgelte der EVS GmbH sowohl in ihrer Eigenschaft als Betreiber der Schienenwege als auch in ihrer Eigenschaft als Betreiber von Serviceeinrichtungen.

In beiden Fällen beanstandete die Bundesnetzagentur das vom Unternehmen entwickelte Anreizsystem. Für jedes öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen sieht das Eisenbahnrecht die Gestaltung und Anwendung von leistungsabhängigen Entgeltbestandteilen vor, mit denen dem regulierten Unternehmen sowie den EVU Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur geboten werden (Anreizsystem). Die EVS sah nunmehr ein System vor, das ausschließlich der Eingrenzung von Störungsfolgen diente, nicht jedoch, wie vom Gesetz gefordert, auf die Verringerung von Störungen selbst abzielte. Darüber hinaus ließ sich bereits aus der bloßen Eingrenzung der Störungsfolgen keine signifikante Anreizwirkung erkennen.

Im Hinblick auf die von der EVS betriebenen Abstellgleise beabsichtigte das Unternehmen eine Preiserhöhung von erheblichem Ausmaß, die sich jedoch nicht insgesamt auswirken sollte, sondern lediglich auf die Tages- Wochen- und Monatspreise beschränkt war. Die Jahrespreise sollten dementsprechend keine Veränderung erfahren.

Die Bundesnetzagentur sah hierin insbesondere eine Benachteiligung derjenigen Zugangsberechtigten, die Abstellgleise für einen Zeitraum von weniger als einem Jahr anmieten. Diese würden dann Adressat der erhöhten Entgelte sein, während diejenigen Nutzer, die sich ein Jahr oder länger an die EVS gebunden haben, Entgelte in unveränderter Höhe zu zahlen hätten. Die behördlichen Bedenken konnten im Rahmen der Anhörung seitens der EVS nicht ausgeräumt werden, sodass die Bundesnetzagentur der beabsichtigten Erhöhung der Entgelte widersprach.

Auch hinsichtlich der Stornierungsentgelte für Zugtrassen beabsichtigte die EVS eine umfangreiche Preiserhöhung. In der Folge hätten die Stornierungsentgelte die Regelentgelte in erheblichem Maße übertroffen. Der Aufforderung, die Kalkulation der Stornierungsentgelte offenzulegen und somit darzulegen, dass die beabsichtigte Erhöhung sachlich gerechtfertigt sei, kam die EVS nicht nach. Die Bundesnetzagentur hat somit auch in diesem Punkt der beabsichtigten Entgelterhöhung widersprochen.

Darüber hinaus ordnete die Bundesnetzagentur teilweise Klarstellungen in den Entgeltgrundsätzen der SNB und NBS an, um klare und damit transparente Regelungen herbeizuführen. Die EVS hat zwischenzeitlich gegen alle vorgenannten Aspekte des in dieser Sache an sie gerichteten Bescheides Widerspruch eingelegt.

4.3.4 Gestaltung von Anreizsystemen

Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) setzen derzeit die Vorgaben des § 21 Absatz 1 und § 24 Absatz 1 EIBV zum Großteil nicht um.

Dort, wo bereits Anreizsysteme konzipiert wurden, war dies zumeist auf eine Intervention der Bundesnetzagentur im Vorfeld der Erstellung der Nutzungsbedingungen zurückzuführen. Die Bundesnetzagentur überprüft im Rahmen der behördlichen Kapazitäten derzeit vorrangig wettbewerbsrelevante Unternehmen mit entsprechend hohem Diskriminierungspotenzial. Im Bereich kleiner und mittelständischer NE-Bahnen konzentriert sie sich gegenwärtig darauf, die Infrastrukturunternehmen über die Anforderungen, denen Anreizsysteme gerecht werden müssen, zu informieren und wird in einem zweiten Schritt überprüfen, inwieweit diese Hinweise aufgegriffen und umgesetzt wurden.

In einigen Fällen, oftmals bei Häfen, erheben die Betreiber keine Nutzungsentgelte von den Zugangsberechtigten. Bei diesen Infrastrukturunternehmen fehlt es in der Regel auch an leistungsabhängigen Entgeltbestandteilen, die unternehmerische Anreize setzen sollen. Die Bundesnetzagentur analysiert derzeit die entsprechenden Kostenstrukturen und wird demnächst auf die Infrastrukturbetreiber zugehen. Bei kleinen Unternehmen gestaltet sich die Einführung eines Anreizsystems oft herausfordernd. Aufgrund der überschaubaren Komplexität existieren überwiegend kaum betriebliche Störungen, die sich negativ auf den Betriebsablauf auswirken. So erscheinen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung

der Leistungsfähigkeit beispielsweise bei jenen Unternehmen fragwürdig, deren Infrastruktur von zwei Zügen pro Tag genutzt wird.

Die Bundesnetzagentur hat auch die Erfahrung gemacht, dass einige regulierte Unternehmen zwar in ihren Benutzungsbedingungen ein Anreizsystem formuliert haben, dieses jedoch im tatsächlichen Betrieb der Eisenbahninfrastruktur überhaupt keine Auswirkungen zeigt. So werden beispielsweise ausschließlich solche Störungen durch das Anreizsystem erfasst, die nicht häufiger als drei- bis viermal jährlich auftreten. Einige Unternehmen haben zudem ein System entwickelt, das nicht, wie vorgeschrieben, an die Störung selber sondern lediglich an die Störungsfolge anknüpft. Es werden somit bloße Anreize erzeugt, die Störung möglichst rasch zu beheben, nicht jedoch, sie von vornherein zu vermeiden.

4.4 Herausforderungen der symmetrischen Regulierung

4.4.1 Bildung einer Prüfungsreihenfolge

Der Gesetzgeber hat für die Eisenbahnregulierung die symmetrische Regulierung der im Eisenbahnsektor tätigen öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen normiert. Bei der somit gesetzlich zwingend vorgegebenen gleichmäßigen Prüfung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat die Bundesnetzagentur ihrem Ermessen folgend zu entscheiden, in welcher Reihenfolge die einzelnen Unternehmen von ihr geprüft werden sollen, da eine gleichzeitige Prüfung aller im Eisenbahnsektor tätigen öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen durch die symmetrische Regulierung nicht bedingt und auch zweifelsohne nicht durchführbar ist.

Die Bundesnetzagentur prüft daher Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit den Wettbewerb auf der Schiene besonders stark beeinflussen, prioritär vor denjenigen Unternehmen, die den Wettbewerb nur marginal tangieren. Um den einzelnen Unternehmen eine entsprechende Bedeutung zuordnen zu können, stützt sich die Regulierungsbehörde auf die erhobenen Daten der hausinternen allgemeinen Marktbeobachtung. Aufgrund der eingeschränkten Rechte zur Erhebung von allgemeinen Marktdaten kann die Bundesnetzagentur jedoch gegenwärtig nur auf ein teilweise fundiertes Datengerüst zurückgreifen.

Die vorhandenen Daten werden für die Bildung einer Prüfungsreihung in zwei Dimensionen unterteilt. So werden zum einen Angaben zur Betriebsleistung, zur Verkehrsdichte, zum Umsatz und zum Marktanteil berücksichtigt, um die Unternehmensbedeutung zu taxieren. Zum anderen werden Indikatoren zur Wettbewerbsförderung berücksichtigt. Dazu zählen der Integrationsgrad des Unternehmens, die Einhaltung der Mitteilungspflichten gegenüber der Bundesnetzagentur, der durchschnittliche Trassenpreis und seine Aufteilung auf mit dem betroffenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen verbundene EVU und unverbundene EVU. Durch die Gewichtung der genannten Kriterien wird der Unternehmensbedeutung, aber auch der Förderung des Wettbewerbs Rechnung getragen.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die eingeschränkten Befugnisse der Bundesnetzagentur im Rahmen der allgemeinen Marktbeobachtung bedarf das entwickelte System einer weiteren Schärfung und Ergänzung. Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, eine solide Datengrundlage für das System zu generieren. Hierfür wirbt sie bereits um die Unterstützung durch die im Eisenbahnsektor tätigen Unternehmen.

4.4.2 Leitfaden Kostenprüfung

Eine transparente Regulierung ist für die Akzeptanz der Entscheidungen der Bundesnetzagentur essenziell. Darüber hinaus ist die Bundesnetzagentur bestrebt, die Kenntnis und Akzeptanz der eisenbahnrechtlichen Entgeltregelungen für mehr Rechtssicherheit im Markt voranzutreiben. Daher erarbeitet die Bundesnetzagentur momentan einen Leitfaden für die Vorgehensweise bei der Entgeltprüfung. Dieser Leitfaden soll die gegenwärtige Entgeltregulierung operationalisieren und die gesetzliche Anwendung und Auslegung der entgeltbezogenen Vorgaben im AEG und in der EIBV durch die Bundesnetzagentur für die Zugangsberechtigten transparenter gestalten.

Die aktuelle regulatorische Tätigkeit der Bundesnetzagentur in der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor basiert auf den Vorgaben einer Kostenzuschlagsregulierung. Danach fehlen Anreize zur Effizienzsteigerung (Kostensenkung), da die Bundesnetzagentur lediglich befugt ist, die Kosten dem Grunde, nicht aber der Höhe nach infrage zu stellen. Somit können die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die ihnen insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten sowie eine Rendite, die am Markt erzielt werden kann, in ihren Nutzungsentgelten gemäß § 14 Absatz 4 AEG abbilden.

Im Hinblick auf die Verteilung der Kosten verfügt die Bundesnetzagentur über gesetzliche Eingriffsmöglichkeiten, um eine diskriminierende sowie missbräuchliche Entgeltgestaltung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu untersagen.

Schwerpunkte im Rahmen von Entgeltprüfungen auf Basis geltenden Rechts sind nach Auffassung der Bundesnetzagentur unter anderem die Überprüfung der Rechtskonformität bezüglich:

- der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltgestaltung (z. B. bei Preisdifferenzierungen),
- der Einhaltung des Vollkostenmaßstabes,
- der Kontrolle der Kostenbasiertheit der Entgelte,
- der Strukturierung der Entgelte auf der Basis von Grenzkosten und von Aufschlägen,
- der Renditehöhen,
- der Zuschlüsselung von Gemeinkosten,
- der Berücksichtigung von Konzernumlagen und Verrechnungspreisen in verbundenen Unternehmen,

– der Überprüfung der Markttragfähigkeiten sowie
– der Untersuchungen zu Standardleistungen von Serviceeinrichtungen.

Die Bundesnetzagentur wird zu gegebener Zeit die hierzu konkret ermittelten Erkenntnisse dem Markt gegenüber kommunizieren.

5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren

Im Bereich der Eisenbahnregulierung sind auch im Jahr 2008 gerichtliche Entscheidungen ergangen. Gegenstand der gerichtlichen Verfahren waren beispielsweise grundsätzliche Auffassungen zu der Reichweite des Eisenbahnregulierungsrechts und den Auskunftsrechten der Bundesnetzagentur.

5.1 DB Regio AG – Wartungseinrichtungen

Die in den Verfahren gegen die DB Regio AG (siehe Kapitel 3.2.3 – Wartungseinrichtungen) vertretene Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur zur Reichweite des Eisenbahnregulierungsrechts sowie zur Ausgestaltung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen wurde in den hierzu ergangenen Beschlüssen des OVG NRW und des VG Köln vom 19. November und 7. Oktober 2008 (Az.: 13 B 1543/08 und Az.: 18 L 1371/08) in weiten Teilen bestätigt. Dies gilt insbesondere für die Einordnung der DB Regio AG als Eisenbahninfrastrukturunternehmen sowie die Beurteilung verschiedener Entgeltklauseln als unvereinbar mit dem eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsverbot.

Das OVG NRW hat festgestellt, dass Standplatzmieten und Stornierungsentgelte eisenbahnrechtlich als Entgelte einzuordnen sind. Das Gericht bestätigt damit die Auffassung der Bundesnetzagentur, der Entgeltbegriff sei weit zu interpretieren. Entgeltklauseln, in denen sich die DB Regio AG einen zu weitreichenden Entscheidungsspielraum zugebilligt hat, verstoßen auch nach Auffassung des OVG NRW gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot. Eine Diskriminierung von Zugangsberechtigten sei damit greifbar.

Lediglich für die Anordnung der Bundesnetzagentur, eine präzise Leistungsbeschreibung in die Nutzungsbedingungen aufzunehmen, vermochte das OVG NRW keine Ermächtigungsgrundlage erkennen. Der Senat ist der Auffassung, dass es – mit Blick auf Wartungseinrichtungen – an einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage der Bundesnetzagentur fehle. Es sei Sache des Verordnungsgebers, die Pflicht zur Vorlage detaillierter Leistungsbeschreibungen zu normieren, falls er dies für angezeigt halte. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien die von der Bundesnetzagentur angemahnten Angaben in den Leistungsbeschreibungen der DB Regio AG allerdings nicht einzuordnen.

5.2 Railion Deutschland AG – Auskunftsrechte Marktbeobachtung

In einer Eilentscheidung des OVG NRW vom 22. Februar 2008 – 13 B 68/08 – wurden der Bundesnetzagentur für die allgemeine Marktüberwachung der Zugangsbedingungen Informationsrechte auf Basis des § 14c Absatz 3 AEG abgesprochen. Nach Auffassung des Gerichts erstreckt sich ferner die Reichweite des Auskunftsgegenstands des § 14c (3) AEG ausschließlich auf das Führen von Verwaltungsverfahren zur Ergreifung regulatorischer Maßnahmen im Sinne des § 14c (1) AEG.

Zudem sollen ausschließlich die EIU Adressat einer solchen Auskunftsanordnung sein. Die Bundesnetzagentur betont indes die Notwendigkeit eines breiten Kreises an Auskunftsadressaten, um Diskriminierungen aufdecken zu können (siehe Abschnitt 5.3 – Deutsches Güterverkehrsunternehmen – Entgelterhebung in Häfen) und weist darauf hin, dass der europäische Gesetzgeber in Artikel 30 Absatz 4 RL 2001/14/EG die Informationsrechte der Regulierungsbehörde explizit auf die EVU sowie alle sachdienlichen Informationen erstreckt.

Das Verfahren wird indes voraussichtlich nicht in einem Hauptsacheverfahren weitergeführt. Die Railion Deutschland AG (jetzt DB Schenker Rail Deutschland AG) hat einen Teil der fehlenden Daten nachgeliefert. Die Bundesnetzagentur hat im Gegenzug die Abfrage stark in Umfang und Detailtiefe reduziert und wird im Rahmen der Marktbeobachtung einen Teil der strittigen Daten (etwa Auslastungs- und Renditefragen bei den Serviceeinrichtungen) zukünftig nicht mehr erheben.

5.3 Deutsches Güterverkehrsunternehmen – Entgelterhebung in Häfen

Zu Beginn des Berichtszeitraums hat die Bundesnetzagentur festgestellt, dass ein großes deutsches Güterverkehrsunternehmen in seinen Entgelten eine sogenannte „Hafenzugangspauschale“ regelte. Das Entgelt sollte zur Deckung von Nutzungsgebühren für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen betroffenen Häfen erhoben werden und fällt daher auch primär bei den Häfen an, die von dem Eisenbahnverkehrsunternehmen Nutzungsentgelte verlangen.

Aus der Formulierung war zu schließen, dass das Güterverkehrsunternehmen erstens deutlich mehr Hafeninfrastrukturen anfährt, und zweitens bei den dortigen Betreibern offenbar keine Nutzungsentgelte zu entrichten hat. Die Bundesnetzagentur leitete aufgrund dieses Rückschlusses ein Verfahren gegen diejenigen Hafenbetreiber ein, bei denen das betroffene Güterverkehrsunternehmen keine Hafenzugangspauschale erhebt (Verfahren gegen unbekannt). Grundlage hierfür war, dass die Nichterhebung von Nutzungsentgelten für die Eisenbahninfrastruktur in den betroffenen Häfen nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ein Indiz für ein eisenbahnrechtswidriges Verhalten darstellt. Durch die Nichterhebung der Nutzungsentgelte könnte ein Verstoß entweder gegen das Diskriminierungsverbot oder gegen die eisenbahnrechtlichen Entgeltgestaltungsvorschriften vorliegen.

Die Bundesnetzagentur richtete zur Ermittlung der o. g. Hafenbetreiber an das betroffene Güterverkehrsunternehmen ein Auskunftsersuchen, indem um Unterstützung bei der behördlichen Sachverhaltsrecherche und um entspre-

chende Auskünfte gebeten wurde. Das Güterverkehrsunternehmen verweigerte jedoch jegliche Auskunft. Das Unternehmen wurde daher mit Bescheid vom 25. Februar 2008 zur Auskunft verpflichtet. Noch im Frühjahr 2008 hat das Unternehmen gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt; ein Klageverfahren ist hierzu gegenwärtig anhängig.

Kern der rechtlichen Auseinandersetzung sind unterschiedliche Auffassungen zur Anwendung von § 14c Absatz 3 AEG als eigenständige Ermächtigungsgrundlage. Die Bundesnetzagentur ist der Auffassung, dass sich der Gesetzgeber bewusst dazu entschieden hat, der Regulierungsbehörde Informationsrechte auch gegenüber den Zugangsberechtigten an die Hand zu geben, wenn diese zur Vorbereitung regulatorischer Maßnahmen gegen das EIU nach § 14c (1) AEG notwendig sind. Das Unternehmen hingegen ist der Auffassung, dass es zwar als Zugangsberechtigter möglicherweise zu einer Information verpflichtet sei, diese Verpflichtung jedoch von der Bundesnetzagentur nicht durchzusetzen ist.

6 Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung

6.1 Anreizregulierung

Aufbauend auf dem von ihr erstellten Konzept einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor und den hierzu eingegangenen Stellungnahmen legte die Bundesnetzagentur im Mai 2008 eine revidierte Fassung des Abschlussberichts zur Anreizregulierung für den Eisenbahnsektor vor. Der Bericht wurde ausführlich diskutiert. Zu den wesentlichen Diskussionspunkten soll nachfolgend Stellung genommen werden.

6.1.1 Anreizregulierung und LuFV

Die Bundesnetzagentur sieht die Anreizregulierung als sinnvolle Ergänzung zur geltenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) an. Die LuFV ersetzt nicht die Wirkungen einer Anreizregulierung, denn die Aufgaben der LuFV und einer Anreizregulierung sind grundverschieden. Originäre Aufgabe einer Anreizregulierung ist es, durch Preishöhenvorgaben Anreize zur Senkung der Kosten (Effizienzanreize) zu setzen, Einsparpotentiale im und für das Unternehmen zu realisieren und auch eine Weitergabe sowohl in Form von Preissenkungen an Infrastrukturnutzer als auch über verringerte Zuschussanforderungen an Zuwendungsgeber zu ermöglichen. Die LuFV hingegen ist ein Steuerungsinstrument zur Sicherstellung des Infrastrukturauftrages des Bundes nach Artikel 87e GG. Der in der LuFV vereinbarte Förderbeitrag des Bundes könnte durch den fehlenden Inflationsausgleich Anreize zur Kostensenkung setzen. Der Beitrag des Bundes sinkt durch die mangelnde Inflationsbereinigung real, dem Unternehmen fehlen somit Einnahmen. Da das Unternehmen aber weiterhin der Handlungsparameter „Entgelte“ uneingeschränkt zur Verfügung steht, es also nicht in seinem Preissetzungsspielraum beschränkt wurde, muss es den real sinkenden Förderbeitrag nicht über Effizienzanstrengungen in Kostensenkungen umsetzen, sondern kann ebenso seine Infrastrukturnutzungsentgelte zum Ausgleich erhöhen.

Zur Umsetzung des Artikel 6 Absatz 2 RL 2001/14/EG, in dem Anreize zur Senkung der Zugangsentgelte gefordert werden, ist somit die Einführung einer Anreizregulierung zwingend erforderlich. Zusätzlich soll die Anreizregulierung mit Effizienzvorgaben der fortwährenden Steigerung der Nutzungsentgelte bei unverändertem Effizienzniveau maßvoll entgegenwirken.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass nach AEG im Grundsatz alle EIU Zugang gewähren müssen (symmetrische Regulierung) und bei einer Umsetzung der europäischen Vorgaben berücksichtigt werden müssen. Die LuFV beschreibt jedoch ausschließlich Finanzierungs- und Leistungsverhältnisse für drei EIU der DB AG (DB Netz AG, DB Station&Service AG, DB Energie GmbH).

6.1.2 Anreizregulierung und intermodaler Wettbewerb

Mit Bezug auf die intermodale Konkurrenzsituation wurde die Frage aufgeworfen, ob der intermodale Wettbewerb die Höhe der Zugangsentgelte im gesamten Schienennetz nicht ausreichend reguliere und dadurch eine Anreizregulierung obsolet werde.

Der intermodale Wettbewerb stellt die Disziplinierung der bestehenden Marktmacht der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht erschöpfend sicher. Direkter Wettbewerb besteht – in Teilen – nur zwischen den Verkehrsunternehmen, also Eisenbahnverkehrsunternehmen (Schiene) und den Speditionen/Busunternehmen (Straße) bzw. Binnenschiffern (Wasserwege). Die Eisenbahninfrastrukturbetreiber stehen dabei nur in indirektem Wettbewerb, da Wettbewerb lediglich in Teilen der ihnen nachgelagerten Märkte besteht. Abgesehen von einzelnen Relationen, auf denen tatsächlich realistische Substitutionsmöglichkeiten mit anderen Verkehrsträgern bestehen, ist der intermodale Wettbewerb in Bezug auf das gesamte Schienennetz ohne einschneidende Wirkung. Die jährlich steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte können hierfür als Indikator herangezogen werden.

6.1.3 Zeitlicher Rahmen bei Umsetzung einer Anreizregulierung

Die Einführung einer Anreizregulierung erfolgt systemimmanent zu Beginn einer Netzfahrplanperiode im Dezember eines Kalenderjahres. Die Länge der Übergangsphase von mindestens 38 Monaten berücksichtigt die Fristen aus § 21 Absatz 7 Satz 1 EIBV sowie u. a. folgende Faktoren: Ermittlung und Bekanntgabe der Parameter für eine Anreizregulierung, Aufstellen und Übermittlung der geplanten Entgelte an die Bundesnetzagentur, Entgeltgenehmigung durch die Bundesnetzagentur sowie Veröffentlichung der Entgeltlisten. Voraussetzung für diesen Zeitplan ist allerdings, dass die gesetzlichen Grundlagen zur Erhebung der erforderlichen Daten Gültigkeit besitzen und die Daten ohne Verzögerung seitens der regulierten Unternehmen der Bundesnetzagentur übermittelt werden.

Gleichzeitig war der Abschlussbericht und damit die Einführung einer Anreizregulierung Thema des Eisenbahninfrastrukturbeirats. Dieser verständigte sich in seiner letzten Sitzung im Jahr 2008 auf eine Erklärung zur Anreizregulierung. Inhaltlich wird in dieser Erklärung u. a. festgestellt, dass eine Entgeltkontrolle nach dem Vollkostenprinzip Defizite aufweise und dass Anreize zur Senkung der Kosten sowie der Zugangsentgelte gesetzt werden sollten. Darüber hinaus solle die Ausarbeitung einer Anreizregulierung vorangetrieben sowie im Sinne einer verbesserten Durchführbarkeit der aktuellen Kosten- und Preiskontrolle eine Entgeltgenehmigung gesetzlich verankert werden.

Die Bundesnetzagentur sieht die Beschlussvorlage des Eisenbahninfrastrukturbeirats als einen wichtigen politischen Schritt hin zu einer Anreizregulierung. Durch die vom Beirat vorgeschlagene Entgeltgenehmigung erhielte sie insbesondere die Möglichkeit, Kostenanalysen in Vorbereitung einer Anreizregulierung vorzunehmen.

Der revidierte Abschlussbericht zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor ist auf der Homepage der Bundesnetzagentur veröffentlicht[4].

6.2 Bestimmung einer zulässigen Rendite bei Schienenwegsbetreibern

Betreiber der Schienenwege können gemäß der Regelung in § 14 Absatz 4 Satz 1 AEG in ihre Trassenkalkulation eine Rendite einbeziehen, die am Markt erzielt werden kann. Zur Bestimmung einer im Eisenbahnsektor angemessenen Kapitalverzinsung für die Betreiber der Schienenwege hat die Bundesnetzagentur ein Gutachten in Auftrag gegeben. Erste Ergebnisse sind Mitte 2009 zu erwarten.

6.3 Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Im Rahmen von Prüfungs- und Monitoringtätigkeiten der Bundesnetzagentur werden von öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen neben technischen sowie zugangsbezogenen Daten auch grundlegende Entgelt-, Kosten und Umsatzdaten erhoben. Mit diesen Informationen können Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen ermittelt werden, bei denen genauere Prüfungen erforderlich scheinen. Aufgrund der symmetrischen Regulierung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfordert diese Aufgabe jedoch umfangreiche Kenntnisse über geeignete Indikatoren für eine Schwerpunktsetzung bei der Kostenprüfung.

Die Bundesnetzagentur hat daher eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen untersucht werden soll. Mit der Durchführung der Studie wurde das Unternehmen KCW GmbH aus Berlin betraut, das wiederum auf die aktive Mitwirkung einiger Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgreifen kann.

Die Bundesnetzagentur erwartet ein tieferes Verständnis über die Vorgehensweise der Eisenbahnunternehmen bei der Erfassung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Eisenbahninfrastruktur entstehen. Ziel der Studie ist es, die Belastung der Unternehmen durch Datenabfragen möglichst gering zu halten. Darüber hinaus soll sie dazu beitragen, die Überwachung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Bereich der Regelungen über die Höhe und Struktur der Entgelte wirksam und effizient durchführen zu können.

7 Internationale Abstimmung der Regulierung

Zahlreiche grenzüberschreitende Angelegenheiten aus der Eisenbahnregulierung sind aktuell Gegenstand von Diskussionen der quartalsweise unter dem Vorsitz der Europäischen Kommission stattfindenden Arbeitsgruppen europäischer Regulierungsbehörden „Task Force Rail Regulatory Bodies“ sowie „Working Group Rail Regulatory Bodies“. Hierzu gehören insbesondere die Entwicklung der Technischen Spezifikationen für Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI) (Abschnitt 7.1), der Umgang mit Grenzbetriebsabkommen im Fall regulierungsrelevanter Sachverhalte (Abschnitt 7.2) sowie Gespräche mit der Vereinigung europäischer Eisenbahninfrastrukturunternehmen Rail Net Europe (RNE) zum Abschluss einer Absichtserklärung (Abschnitt 7.3). Die Regulierungsbehörden begleiten die Entwicklungen zusammen mit der Europäischen Kommission. Der gesetzliche Rahmen für diese Kooperation ergibt sich aus dem im AEG umgesetzten Artikel 31 der Richtlinie 2001/14/EG.

Ein Erfahrungsaustausch über grenzüberschreitende Themen ist für die wettbewerbliche Entwicklung in Deutschland angesichts der geographischen Lage Deutschlands mit neun Nachbarn und 56 Grenzübergängen für Eisenbahnen von besonderer Bedeutung. Deshalb lud die Bundesnetzagentur auch dieses Jahr wieder zu einigen Arbeitsgruppentreffen mit den für den Eisenbahnkorridor zwischen Rotterdam und Mailand zuständigen IQ-C Regulierungsbehörden ein.

7.1 Technische Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI)

Die Entwicklung eines grenzüberschreitenden IT-Verbundes für die sog. „relevanten Informationen“ in Europa ist überfällig. Mit der Entwicklung der TAF TSI macht die Europäische Kommission Vorgaben für den Aufbau eines IT-Systems bis 2013, das weitreichende – nicht nur allein für die betriebliche Durchführung des Güterverkehrs auf der Schiene wichtige – Informationen enthalten wird. Vielmehr handelt es sich um einen technischen Standard für einen europaweiten Austausch operativer sowie kommerzieller Daten. Nach allgemeiner Einschätzung – ins-

[4] http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/15476.pdf

besondere auch der IQ-C Regulierungsbehörden – wird dieses System geeignet sein, die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Eisenbahn im intermodalen Bereich deutlich zu verbessern. Den großen Chancen stehen allerdings auch entsprechende Risiken gegenüber. Mit TAF TSI wird neben dem Schienennetz ein zweites Netz, ein IT-Netz, entstehen, dessen Nutzung zur Bedingung für die Teilnahme am Eisenbahnverkehr werden wird. Aktuell ist nicht sichergestellt, dass zu einem späteren Nutzungszeitpunkt der gemeinschaftsrechtliche Kostengrundsatz „equal service equal payment“ umgesetzt wird. Ein Preissystem, dass den sog. Gründungsmitgliedern der TAF TSI DG dauerhaft andere, deutlich niedrige Preise für eine Leistung einräumt, kann sich als wettbewerbliches Zugangshemmnis erweisen. Erfahrungen der Regulierungsbehörden belegen, dass eine nachhaltige Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch ungleichen Zugang zu netzzugangsrelevanten Informationen entstehen kann. Dies gilt auch für Informationen aus IT-Systemen, die im Eisenbahnverkehr eingesetzt werden, sei es, dass sie der Sicherheit oder der Qualitätsverbesserung dienen. Besonderes Augenmerk wird auch auf die Wahrung von Geschäftsgeheinmissen gelegt werden müssen, um Wettbewerbsschädigungen zu vermeiden. Daher erscheint es zwingend erforderlich, dass die Regulierungsbehörden frühzeitig die weitere Entwicklung begleiten und als Hüterinnen der Diskriminierungsfreiheit etwaigen Fehlentwicklungen aus wettbewerblicher Sicht entgegenwirken können. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission werden die Regulierungsbehörden Gespräche mit dem Internationalen Eisenbahnverband UIC (Union internationale des chemins de fer) führen, der sich der Umsetzung der TAF TSI angenommen hat.

7.2 Grenzbetriebsabkommen

Die Regulierungsbehörden und die EU-Kommission haben die bestehenden, zwischen ehemaligen Staatsbahnen geschlossenen Grenzbetriebsabkommen zum Gegenstand ihrer Gespräche gemacht.

Grenzbetriebsabkommen wurden in der Vergangenheit auf verschiedenen Ebenen zwischen Marktteilnehmern, Behörden und Staaten abgeschlossen, um den grenzüberschreitenden Verkehr zu erleichtern. Diese Abkommen regeln eine Vielzahl von Angelegenheiten, etwa Zollfragen, Visa- und Grenzkontrollen, Zulassung von Fahrzeugen oder praktische Vorkehrungen für die Zugübergabe bzw. Grenzüberfahrt.

Viele Abkommen berücksichtigen nicht die europäischen Entwicklungen der Marktöffnung und entsprechen nicht dem Gedanken der Wettbewerbsfreiheit. Den Regulierungsbehörden war aufgefallen, dass einzelne Vertragsklauseln schädigenden Einfluss auf den Wettbewerb des Eisenbahnverkehrs haben. Mögliche Diskriminierungen bestehen etwa in Fällen, in denen etwa Baureihenummern von – als sicher eingestuften – Lokomotiven nicht in Abkommen enthalten sind, auf deren Grundlage Eisenbahninfrastrukturunternehmen grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrsunternehmen daraufhin den Zugang zur Infrastruktur verweigern. Wie im Fall anderer grenzüberschreitender Sachverhalte verständigten sich die Regulierungsbehörden auf einen gegenseitigen Informationsaustausch im Sinne des Artikel 31 der Richtlinie 2001/14/EG zwecks einheitlichen Vorgehens auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet. Im Fall von möglichen Diskriminierungen auf beiden Seiten der Grenze wurde eine vorherige Abstimmung der jeweiligen Entscheidungen für sinnvoll erachtet. Die Europäische Kommission begrüßte eine Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden auch in Fällen von Diskriminierungen im Zusammenhang mit Grenzbetriebsabkommen. Gespräche mit den Mitgliedstaaten sind angestoßen worden. Auf Veranlassung der Europäischen Kommission überprüften die Mitgliedstaaten die geltenden Grenzbetriebsabkommen zwecks Anpassung an das aktuelle Gemeinschaftsrecht.

7.3 Rail Net Europe (RNE)

Rail Net Europe ist eine privatrechtliche Vereinigung europäischer Eisenbahninfrastrukturunternehmen nach österreichischem Recht. Die Organisation hat sich nach eigener Darstellung zum Ziel gesetzt, einen einfachen und schnellen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu ermöglichen und die Qualität und Leistungsfähigkeit des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehres zu erhöhen. Dies erfolgt durch die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern bei der Zuweisung von Schienenwegekapazität für den internationalen Schienenverkehr und eine Koordination der Abläufe und Aktivitäten im internationalen Vertrieb. Zur Erreichung der Ziele setzt RNE unter anderem die internetbasierte Software „Pathfinder“ und „Europtirails“ ein. Beide IT-Anwendungen stehen aktuell nur den Eisenbahnverkehrs- sowie Infrastrukturunternehmen für den Koordinierungsprozess der internationalen Fahrplanerstellung zur Verfügung. Sie sind grundsätzlich geeignet die Attraktivität der eisenbahnerischen Dienstleistung und die Chancen des Eisenbahnverkehrs im intermodalen Wettbewerb zu verbessern, sofern sie in nicht diskriminierender Weise Funktionen im Eisenbahnwesen unterstützen. Hier hatten die EU-Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden um mehr Transparenz gebeten.

Insbesondere mit der Koordination der Abläufe im internationalen Verkehr nimmt RNE zunehmend eine Schlüsselrolle im Rahmen der internationalen Trassenzuweisungen ein, die der eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers immer ähnlicher wird. Vor diesem Hintergrund beobachtet die Bundesnetzagentur zusammen mit anderen Regulierungsbehörden die von RNE für Trassenanmeldungen bereitgestellte Software „Pathfinder“ derzeit mit besonderem Augenmerk. Dabei gilt es, zum einen das diskriminierungsfreie Bereitstellen notwendiger Streckeninformationen sowie die diskriminierungsfreie Anwendungsmöglichkeit dieser IT-Plattform durch die Regulierungsbehörden sicherzustellen. Zum anderen muss die Mitteilung einer Trassenablehnung mit Wirkung für das deutsche Streckennetz an die Bundesnetzagentur gewährleistet sein. In der derzeitigen Ausgestaltung wird vor allem die diskriminierungsfreie Anwendungsmöglichkeit und Transparenz der durch das System bereitgestellten Informationen für die Nutzer, besonders aber auch der rechtskonforme

Umgang mit Geschäftsgeheimnissen der Eisenbahnverkehrsunternehmen, die ihre Daten über die IT-Anwendung kommunizieren, in Frage gestellt. Aufgrund der bisherigen Handlungsweise konnte RNE die Zweifel der Europäischen Kommission und der Regulierungsbehörden, auch der Bundesnetzagentur, an der diskriminierungsfreien Ausgestaltung und Anwendung des Kommunikationstools nicht ausräumen.

Die Kontrolle hinsichtlich des Einsatzes der IT-Anwendung gestaltet sich für die Regulierungsbehörden aufgrund der europäischen Vorgaben, die lediglich die Zusammenarbeit der Eisenbahninfrastrukturunternehmen dazu regeln, als schwierig. Bis zu einer durch die Europäische Kommission angesprochenen möglichen Anpassung der europarechtlichen Vorschriften wurde daher angeregt, die Zusammenarbeit zwischen RNE und den Regulierungsbehörden auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Für die Übergangszeit bis zur Präzisierung des Gemeinschaftsrechts soll durch ein multilaterales Memorandum der aktuelle Dissens in einer für alle Beteiligten annehmbaren Weise weitgehend beigelegt werden. Um den Verdacht von Diskriminierungspotential zu entkräften, wurde insbesondere eine Anpassung der Software an die regulierungsrechtlichen Kontrollbedürfnisse der Regulierungsbehörden erwogen. Eine entsprechende Absichterklärung ist Gegenstand laufender Verhandlungen, die von der Bundesnetzagentur zusammen mit der Europäische Kommission und anderen europäischen Regulierungsbehörden mit RNE geführt werden.

7.4 Revision des Ersten EU-Eisenbahnpaketes

Die Europäische Kommission kündigte auch den Regulierungsbehörden die Überarbeitung des Ersten Eisenbahnpakets zur Liberalisierung des Schienengüterverkehrs an. Die Neufassung bietet Gelegenheit einige Regelungen zu präzisieren, etwa das Zusammenarbeitsgebot der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nach Art. 15 der Richtlinie 2001/14/EG sowie das der Regulierungsbehörden gemäß Artikel 31 der Richtlinie. Die aktuelle Rechtslage erschwert den Regulierungsbehörden einen fallbezogenen, schnellen Informationsaustausch. Dieser ist notwendig, um möglichen Diskriminierungen effektiv begegnen zu können. Die aus 2001 stammende Richtlinie berücksichtigt die aktuellen Entwicklungen insofern unzureichend, als die nationalen Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit der Errichtung von RNE die ihnen eröffnete Möglichkeit wahrgenommen haben, ihre Tätigkeit bei der grenzüberschreitenden Trassenvergabe auf einen Verbund von Infrastrukturbetreibern zu übertragen. Dabei ist RNE mit Satzungssitz in Wien – aufgrund des Territorialitätsprinzips – jedoch nicht verpflichtetet, den national tätigen Regulierungsbehörden außerhalb Österreichs Rechenschaft über ihre Aktivität abzulegen. RNE verweist darauf, für die Eisenbahninfrastrukturbetreiber bei der Koordinierung internationaler Trassen lediglich ein ausführendes Instrument der nationalen EIU zu sein, welche die Trassenzuweisung vornähmen. Andererseits verweigerten einige Infrastrukturbetreiber mit Verweis auf RNE Regulierungsbehörden bereits seit geraumer Zeit Informationen zur grenzüberschreitenden Trassenzuweisung. Dadurch wird deutlich, dass Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Mitglied bei RNE sind, versuchen könnten sich einer Regulierung zu entziehen.

7.5 Zusammenarbeit mit der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA)

Neben ihrem Engagement in Arbeitsgruppen ist die Bundesnetzagentur gemeinsam mit anderen europäischen Regulierungsbehörden und in enger Absprache mit der Europäischen Kommission um einen vertieften Gedankenaustausch mit der Europäischen Eisenbahnagentur (European Railway Agency, ERA) bemüht. ERA hat zur Aufgabe, die Interoperabilität der Eisenbahnsysteme zu verbessern und ein gemeinsames Konzept für die Sicherheit zu entwickeln, um zur Schaffung eines wettbewerbsfähigeren europäischen Eisenbahnsektors mit einem hohen Sicherheitsniveau beizutragen. Der Dialog mit der ERA machte wichtige Schnittstellen zwischen Sicherheit und Regulierung deutlich. Denn die Erfüllung sicherheitstechnischer Vorgaben ist Voraussetzung für das erfolgreiche Ausüben des Zugangsanspruchs gegenüber Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung hat die ERA die wirtschaftlichen Auswirkungen, die von ihren Empfehlungen ausgehen, zu analysieren. Mit dieser wirtschaftlichen Bewertung wird das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnverkehrsunternehmen vor Schaden zu bewahren. Vor dem Hintergrund dieses Einflusses von Sicherheitsbestimmungen auf den Wettbewerb ist die Bundesnetzagentur auch weiterhin am Dialog mit der ERA interessiert, um die Relevanz wettbewerblicher Aspekte im Rahmen der von der ERA durchzuführenden wirtschaftlichen Bewertung von Sicherheitsanforderungen hervorzuheben. Die TAF TSI, die von der ERA betreut werden, bieten sich hierfür angesichts ihrer Relevanz für den Wettbewerb an.

7.6 International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (IQ-C)

Einen weiterer Schwerpunkt in der internationalen Tätigkeit ist die Arbeit der Bundesnetzagentur in der „International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor“. Die Arbeitsgruppe mit Experten aus den Regulierungsbehörden der Niederlande, Italiens, der Schweiz und Deutschlands beobachten den grenzüberschreitenden Verkehr auf dem wichtigsten Korridor des Schienengüterverkehrs zwischen Rotterdam und Mailand, um bestehende Wettbewerbshindernisse aufzuspüren. Die Arbeit der IQ-C Group wird zusätzlich durch die österreichische Regulierungsbehörde unterstützt. Die Aufgaben der IQ-C Arbeitsgruppe besteht unter anderem darin, die Tätigkeit von Rail Net Europe (RNE) bei der Vergabe internationaler Trassen für diesen Korridor zu beobachten, sich gegenseitig über Diskriminierungsfälle zu informieren und gemeinsam Lösungsvorschläge für die weitere Vorgehensweise zu konzipieren.

Wesentliches Ergebnis des Jahres 2008 ist eine einheitlich aufmerksame Betrachtung von RNE und das zusammen mit der EU Kommission verfolgte Ziel, RNE für eine deutlich konstruktivere und transparentere bilaterale Zusammenarbeit zu gewinnen.

Der Jahresbericht über die Arbeit der IQ-C Group wurde im Februar 2008 dem internationalen Ministergremium IQ-C, das sich aus den für die betreffenden Regulierungsbehörden zuständigen Ministerien zusammensetzt, vorgestellt und akzeptiert.

8 Öffentlichkeitsarbeit, Marktpräsenz

8.1 Fachgespräche zur Eisenbahnregulierung: Infrastrukturnutzungsentgelte

Auf Einladung der Bundesnetzagentur fanden sich Experten aus In- und Ausland am 17. Juni 2008 erstmalig zu den Fachgesprächen zur Eisenbahnregulierung im Bahnhof Rolandseck in Remagen ein. Unter dem Motto „Gibt es ein gerechtes Trassenpreissystem?“ diskutierten die rund 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, darunter sowohl Vertreter internationaler Institutionen, der Wissenschaft als auch von dem Trassenpreissystem direkt betroffene Schienenwegsbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie die beiden Ressorts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie in historischer Atmosphäre eines restaurierten Bahnhofsgebäudes diese Frage. Aufgrund der vielfältigen Interessen und Besonderheiten des Eisenbahnmarktes stellten die Experten fest, dass es jedoch keine einfache Antwort auf diese Frage gibt. So folgt ein gerechtes Trassenpreissystem aus Sicht des Netzbetreibers sicherlich anderen Optimierungsregeln als aus Sicht der Nutzer. Auch falle ein gerechtes Trassenpreissystem eines in einem Konzern integrierten Netzbetreibers ebenfalls anders aus, als das eines vollständig separierten Betreibers von Schienenwegen. Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen vor allem die Fragen, ob eine Mischfinanzierung der Eisenbahnstrecken „gerecht“ sei und welchen Einfluss die Rechnungslegung auf die Preisbildung habe. Betrachtet wurden bei den Diskussionen u. a. die Auswirkungen der im Eisenbahnbereich derzeit üblichen Mischfinanzierung der verschiedenen Verkehrsleistungsarten, die ihre Grenzen in der unzulässigen Quersubventionierung der einzelnen Bereiche findet. Als Abgrenzung dazu wurde die Frage gestellt, ob der Regionalfaktor als besondere Komponente im derzeitigen Trassenpreissystem als Beispiel für eine verursachergerechte Kostenzuweisung angesehen werden könne. Die Veranstaltung lieferte hochinteressante, vielfältige Ansatzpunkte für die regulatorische Behandlung der Frage nach einem gerechten Trassenpreissystem. Gleichzeitig wurde die Ausgangsthese, dass es keine simplen Antworten geben könne, bestätigt.

8.2 Eisenbahnrechtliche Forschungstage in Tübingen

Die erfolgreiche Reihe der Fachtagung „Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts“ in Tübingen wurde auch in diesem Jahr fortgeführt. Die Eberhard-Karls-Universität Tübingen, die Bundesnetzagentur und das Eisenbahn-Bundesamt richteten die Fachtagung zum vierzehnten Mal gemeinsam in den Räumlichkeiten der Universität aus. Den rund 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmern bot die Fachtagung erneut ein ausgezeichnetes Forum zum Meinungsaustausch. Die Bundesnetzagentur betonte im Rahmen ihrer Vorträge die Bedeutung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf der Schiene, vor allem aber die Notwendigkeit eines attraktiven Verkehrsangebotes der Eisenbahnen. Die Rentabilität des Eisenbahnwesens müsse dabei mit seiner Sicherheit, Bezahlbarkeit und Funktion im Rahmen der Daseinsvorsorge in Einklang gebracht werden. Auch wurde die Notwendigkeit betont, dass die Bundesnetzagentur zur Sicherung eines attraktiven und insbesondere diskriminierungsfreien Verkehrsangebots den Eisenbahnmarkt weiterhin intensiv beobachtet und die wettbewerblichen Entwicklungen positiv stärkt. Klare behördliche Befugnisse zur Erhebung von Daten und Informationen seien der Bundesnetzagentur daher ein besonderes Anliegen, um dem Regulierungsauftrag im Interesse des Wettbewerbs effektiv nachkommen zu können. Ein zentrales Anliegen der Eisenbahnregulierung sei zudem nach wie vor die Fortentwicklung der Entgeltregulierung hin zur Anreizregulierung. Weiterer Aspekt von aktuell großer Bedeutung seien Rechtsprobleme beim grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Nach aktueller Rechtslage bestehen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Zugangsberechtigten Schranken für den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Infrastrukturbetreibern. Dies entspricht nationalem und auch europäischem Recht. Dennoch seien die Rechtsregeln stark rudimentär, die aktuelle Praxis der Netzbetreiber beim grenzüberschreitenden Datenaustausch berücksichtige den Schutz der Daten – insbesondere der Geschäftsgeheimnisse – kaum. Aufgrund der großen Resonanz in Fachkreisen werden die Eisenbahnrechtlichen Forschungstage voraussichtlich in 2009 erneut stattfinden.

Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1.1 Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)“, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT). Im Zuge der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Reg TP im Jahr 2005 in Bundes-

netzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens, der Energiemärkte und des Eisenbahnsektors den Wettbewerb zu fördern und für ächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen, einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung und Regelungen zur Nummerierung festzulegen. Diese Aufgaben sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), im Postgesetz (PostG), im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt und werden zusätzlich durch Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen ergänzend geregelt.

1.2 Aufbau der Abteilung Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 1. Januar 2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur hat die Aufsicht über den Wettbewerb auf der Schiene übernommen und ist somit verantwortlich für die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwege und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleibt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus den §§ 14 bis 14f AEG, die durch die Regelungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) ergänzt werden. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate, das Referat für rechtliche und ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung (701) und das Referat für betriebswirtschaftliche Fragen der Entgeltkalkulation, Marktbeobachtung und Statistik (702), für grundsätzliche Fragestellungen zuständig.

Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet dabei die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zum Eisenbahninfrastrukturbeirat, zu Bundes- und Landesministerien, zur Europäischen Kommission und zu Verbänden wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch und unterstützt die anderen Referate bei konkreten Verfahren.

Das Referat 702 nimmt unter anderen die Aufgaben Monitoring der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen, Erheben von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen sowie Marktbeobachtung und Statistik wahr. Es unterstützt außerdem die operativen Referate bei grundsätzlichen betriebswirtschaftlichen Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation.

Die operativen Aufgaben werden von den anderen drei Referaten, dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) und dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Erstgenanntes Referat nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§§ 14d, 14e und 14c AEG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen (§ 14c AEG). Zudem werden durch das Referat Schienennetz-Benutzungsbedingungen, Rahmenverträge und Schienenwegekapazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet analog hierzu den diskriminierungsfreien Zugang zu und die Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (§ 2 Absatz 3c AEG).

Das Referat 705 überprüft die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze, die sich aus dem AEG und der EIBV ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und in Einzelverfahren Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Generell ist das Referat 705 für alle rechtlich-ökonomischen Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen verantwortlich. Die Fortentwicklung der Entgeltregulierung gehört ebenso zum Aufgabenbereich.

1.3 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Gemäß § 4 Absatz 4 des Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetzes (BEVVG) wird bei der Bundesnetzagentur ein besonderer Beirat für Fragen des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur gebildet (Eisenbahninfrastrukturbeirat). Er besteht aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Vorschriften, die gemäß des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommu-

nikation, Post und Eisenbahnen (BundesnetzagenturG) für den Beirat bei der Bundesnetzagentur gelten, sind dabei im Wesentlichen analog auch auf den Eisenbahninfrastrukturbeirat anzuwenden. Bei den Regelungen tritt dabei das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung an die Stelle des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Der Bundestagsabgeordnete Uwe Beckmeyer wurde am 11. Mai 2009 zum Vorsitzenden gewählt. Stellvertretende Vorsitzende ist seit dem 22. September 2008 die Senatorin bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin Frau Ingeborg Junge-Reyer.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat die Aufgabe, die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung des Tätigkeitsberichtes zu beraten und ihr Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen (§ 35 AEG).

Im Jahr 2008 fanden sechs Sitzungen des Eisenbahninfrastrukturbeirats statt. Die Bundesnetzagentur nimmt hier zu aktuellen Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der Eisenbahnregulierung Stellung und beantwortet Fragen der Mitglieder. Die in den Sitzungen 2008 angesprochenen Themen konnten dem Beirat einen Überblick über die aktuellen Tätigkeitsschwerpunkte der Eisenbahnregulierung geben. Sie reichten von anhängigen Netzzugangsverfahren über die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur und die Prüfungen von Trassen- und Stationspreissystemen, bis hin zur Diskussion über die Einführung einer Anreizregulierung.

2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

2.1 Zugang zu Eisenbahninfrastruktur

2.1.1 Offene Fragen beim Zugang zu „Vertriebs-Infrastruktur“

Die wettbewerbliche Bedeutung des Schienenpersonennahverkehrs wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, da bis 2014 ca. zwei Drittel der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben werden. Die DB Station&Service AG ist Marktführer beim Betrieb von Personenbahnhöfen. Mit den zunehmenden Ausschreibungsvorbereitungen nehmen auch die Fragen zum Zugang zu Personenbahnhöfen, vor allen Dingen der DB Station&Service AG, weiter zu. Die Bundesnetzagentur beobachtet ein zunehmendes Konfliktpotenzial bei Fragen zu den mit dem Zugang verbundenen Rechten und Möglichkeiten der Zugangsberechtigten, eigene Leistungen in den Stationen der DB Station&Service AG anzubieten.

Insgesamt ist bei Wettbewerbern der DB-konzernangehörigen EVU der Trend erkennbar, sich verstärkt um den Ausbau eigener Leistungen zu bemühen und sich von den angebotenen Leistungen im Rahmen der Vertriebsstruktur der DB AG unabhängiger zu machen. Dies wirft Fragen des Zugangs zu existierenden Einrichtungen (Automatenstandorte; Verkaufsstellen) auf. Es wird verstärkt von Zugangsberechtigten die Forderung aufgestellt, die Vertriebsleistungen der DB Vertrieb GmbH ebenfalls zu kontrollieren, da sie eine faktische Monopolstellung bei deutschlandweiten Vertriebstätigkeiten inne hat. Eingehende Diskussionen, insbesondere mit der DB Station&Service AG, über Reichweite und Bedingungen dieser Nutzung der Bahnhofsinfrastruktur sind zu erwarten.

Schon im Jahr 2008 hat die Bundesnetzagentur erhebliche Kritik an einem Vertragsentwurf der DB Station&Service AG geäußert, der Qualitätskriterien und Bedingungen festlegt, nach denen Zugangsberechtigte sogenannte personenbediente Serviceleistungen (z. B. Beratung/Lenkung der Reisenden, fahrplan- und ortsbezogene Auskünfte sowie Hilfe für Behinderte) in deren Bahnhöfen anbieten dürfen. Ob die Zugangsberechtigten den Vertrag in Zukunft annehmen, bleibt abzuwarten. Die Bundesnetzagentur wird künftige Vertragsverhandlungen zwischen Beteiligten kritisch beobachten.

Das Verfahren zur Aufstellung von Fahrausweisautomaten durch ein Wettbewerber-EVU (siehe Teil II, Kapitel 3.4.1 – Eigene Fahrausweisautomaten in Personenbahnhöfen der DB Station & Service) hat am Markt großes Interesse erzeugt. Es ist ein deutlicher Informations- und ggf. auch Entscheidungsbedarf feststellbar.

Ferner wird auch der fehlende Zugang zu interaktiven Kundenschnittstellen von Wettbewerbsunternehmen und Aufgabenträgern beklagt. So ist es bislang nicht möglich, Daten von Wettbewerbern zur aktuellen Betriebslage in das Reisendeninformationssystem der DB AG „RIS“ zu integrieren. Die Bundesnetzagentur wird die Einführung des von der DB Station&Service AG angekündigten, auch den Wettbewerbern offen stehenden Systems „IRIS“ beobachten.

Für Zugangsberechtigte spielt neben der grundsätzlichen Verfügbarkeit auch die konkrete Ausstattung von Stationen eine wesentliche Rolle. Hier erreichen die Bundesnetzagentur verstärkt Nachfragen und Beschwerden von EVU und Aufgabenträgern (z. B. Ankündigungen zu eingeschränkten Lautsprecherdurchsagen).

Die zugangsrechtlichen Regelungen im AEG und in der EIBV bieten für die Nutzung von Personenbahnhöfen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Vertriebsleistungen, zur Möglichkeit der Eigenleistung oder zum Umfang der Ausstattung von Stationen einen auslegungsbedürftigen Regulierungsrahmen. Streitige Auseinandersetzungen sind deshalb zu erwarten.

2.1.2 Offene Fragen zur Betriebspflicht bei Serviceeinrichtungen

Im vergangenen Jahr war die Bundesnetzagentur mit einer Vielzahl von Anfragen und Hinweisen von Wettbewerbern der DB-konzernzugehörigen EVU zum Zugang zu Eisenbahninfrastrukturen befasst, die zwar physisch noch vorhanden sind, jedoch von keinem EIU mehr angeboten werden.

Bei diesen Sachverhalten ging es um Anlagen, die in der Vergangenheit von der DB Netz AG unstreitig betrieben und vermarktet wurden, heute jedoch auf Anfrage als „betrieblich stillgelegt“ oder „nicht mehr vermarktet“ bezeichnet werden. In der von der DB Netz AG veröffentlichten Bestandsliste ihrer Eisenbahninfrastruktur fehlen die Anlagen dementsprechend. Bei den Infrastrukturen handelt es sich beispielsweise um Ladegleise, die Wettbewerber nach deren Angaben benötigen, um Neuverkehre von der Straße auf die Schiene verlagern zu können. Andere Beispiele betreffen Werkstätten oder Diesel-Tankstellen. Vorgebracht wurde in mehreren Fällen auch, dass die DB Netz AG mit einer Stilllegung einer Eisenbahninfrastruktur droht, wenn nicht das an der Nutzung interessierte EVU sich an den Betriebs- oder Instandhaltungskosten beteiligt oder die Infrastruktur übernimmt.

Die Frage, ob zu diesen Infrastrukturen ein Recht auf Zugang besteht, obwohl die DB Netz AG die physisch vorhandene Infrastruktur nicht mehr betreiben möchte, liegt auf der Schnittstelle zwischen regulatorischer und aufsichtsrechtlicher Bewertung. Ob und in welchem Maße die Entscheidung „Hunsrückbahn“ des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2007, die eine Betriebspflicht für Schienenwege eindeutig bejaht, auch auf Serviceeinrichtungen übertragbar ist, ist offen. Um vorhandene und von Zugangsberechtigten nachgefragte Infrastruktur nicht dem Wettbewerb durch „Stilllegung“ zu entziehen, muss auch für Serviceeinrichtungen eine rechtlich eindeutige Vorgabe gefunden werden.

2.2 Verfahrensfragen und Auskunftsrechte

2.2.1 Offene Fragen zu Voraussetzungen zur Einleitung von Verfahren

Die Bundesnetzagentur hat sich – speziell in Zusammenhang mit Verfahren gegen Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem DB-Konzern – grundlegend mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen Netzzugangs- und Entgeltprüfungsverfahren eingeleitet werden können. Dabei steht zum einen unzweifelhaft fest, dass eine willkürliche Auswahl von Unternehmen nicht statthaft ist. Zum anderen konnte aber die seitens der Deutschen Bahn AG vorgetragene Kritik, für die Einleitung von Verfahren habe oftmals kein hinreichender Anlass bestanden, nicht geteilt werden, da die Bundesnetzagentur sich stets an den verwaltungs- und eisenbahnrechtlichen Vorgaben orientiert und den speziellen Bedürfnissen des Eisenbahnmarktes Rechnung getragen hat.

Die Befugnisse der Bundesnetzagentur umfassen ein Tätigwerden auf Antrag oder von Amts wegen. Sofern ein Verfahren nicht von vornherein geboten ist, weil ein Zugangsberechtigter einen entsprechenden Antrag stellt, liegt es im Ermessen der Bundesnetzagentur, welche Sachverhalte sie aufgreift und welche Unternehmen sie für eine detaillierte Prüfung der Nutzungsbedingungen oder Entgeltregelungen auswählt. Dieses Ermessen wird anhand nachvollziehbarer Kriterien ausgeübt.

Übergeordnetes Ziel ist es, den wirksamen und unverfälschten Wettbewerb auf der Schiene zu fördern. Das Vorliegen eines Anfangsverdachtes ist – im Gegensatz zu anderen Rechtsfeldern – keine Bedingung zur Einleitung eines Verfahrens im Rahmen des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur.

Die Auswertung der bei der Bundesnetzagentur eingehenden Beschwerden bildet einen wichtigen, jedoch nicht den alleinigen Faktor zur Bestimmung der zu untersuchenden Tatbestände. Die Bundesnetzagentur kann sich auch auf die ausreichende Plausibilisierung eines potentiellen Rechtsverstoßes stützen. Für eine Verfahrenseinleitung spielt insbesondere die Wettbewerbsrelevanz der jeweiligen Eisenbahninfrastruktur eine bedeutsame Rolle, vor allem in Bezug auf die Auswahl der Unternehmen, deren Nutzungsbedingungen und Entgeltregelungen einer vertieften Überprüfung unterzogen werden sollen.

Ungewöhnlich ist, dass die Deutsche Bahn AG gerade das Verfahren zur Überprüfung des Stationspreissystems heranzog, um mit einem fehlenden Anfangsverdacht zu argumentieren. Die Bedeutung der Stationspreise für den Wettbewerb im Personenverkehr ist nämlich offensichtlich. Hinzu kommen zahlreiche Beschwerden und Diskriminierungsvorwürfe von Zugangsberechtigten, die sowohl die Bundesnetzagentur als auch die DB Station&Service AG immer wieder erreichen. Aufgrund dieser Faktoren hat die Bundesnetzagentur das Verfahren von Amts wegen eingeleitet.

Es ist nicht auszuschließen, dass die DB Station&Service AG im Falle einer für sie negativen Entscheidung auch gegen das aus ihrer Sicht fehlerhaft angewandte Aufgreifermessen vorgeht. Darauf deuten ihre schriftlichen Ausführungen hin. Die Bundesnetzagentur wird ihre bisherige Vorgehensweise zur Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene jedoch unverändert fortführen.

2.2.2 Offene Fragen zu Markterhebung und Informationsrechten

Verdachtsunabhängige Informationsermittlungen, Monitoring und Berichtspflichten sind entscheidende Instrumente, Marktöffnung zu fördern. Zuverlässige Informationen über die Aktivitäten und Kapazitäten der Unternehmen sind essentiell für die Bewertung der Wettbewerbsbedingungen und -intensität. Daraus lassen sich Rückschlüsse für die Bewertung aktueller Zugangskonflikte sowie für die Schwerpunktsetzung in zukünftigen Verfahren ableiten. Auch aus Sicht des europäischen Gesetzgebers impliziert die Sicherstellung einer effektiven Überwachung die Erhebung allgemeiner Marktdaten. Ebenso gibt es in allen anderen regulierten Bereichen (etwa Post, Telekommunikation, Energie) klare gesetzliche Regelungen zum Marktmonitoring.

Durch den Beschluss im Eilverfahren vom OVG NRW (siehe Teil II, Kapitel 5.2 – Railion Deutschland AG – Auskunftsrechte) sind die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur stark eingeschränkt. Im Gegensatz zu den anderen regulierten Sektoren ist eine Marktbeobachtung im AEG tatsächlich nicht ausdrücklich verankert. Wünschenswert wäre hier eine klare Regelung, die der Bundesnetzagentur eine schlanke und gleichzeitig wirksame

Regulierung der am Markt tätigen Unternehmen ermöglicht. Grundsätzlich stellen die Abbildung der Marktbedingungen und der Marktentwicklung und damit die Vermittlung eines Marktüberblicks einen Informationswert dar, über den eine Regulierungs-Fachbehörde für ein wirksames und sachgerechtes Handeln verfügen muss.

3 Ausblick 2009

Im Bereich der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur wird die Bundesnetzagentur die mit Übernahme der Zuständigkeit zum 1. Januar 2006 aufgenommenen Arbeiten auch 2009 konsequent fortsetzen. Im Zuge der Beratungen zur Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG (DB AG) hatte die Bundesnetzagentur zahlreiche Vorschläge erarbeitet, wie das vorhandene rechtliche Instrumentarium präzisiert und im Detail verändert werden könnte. Diese haben ihre Bedeutung behalten. Die Bundesnetzagentur wird ihre Änderungsvorschläge zum Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) aktualisieren, umfassend zur Novelle der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) Stellung nehmen und dabei ihre bisherige Regulierungserfahrung mit der Anwendung der Regelwerke – insbesondere auch zur Fortentwicklung des Wettbewerbs und zur Förderung von Markteintritten neuer Wettbewerber – einbringen.

Aus der Vielzahl der 2009 anstehenden Tätigkeitsschwerpunkte sind die nachfolgenden hervorzuheben.

3.1 Entgeltregulierung

Die Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur sind ein weiterhin zentrales Element für den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Diskriminierende, überhöhte oder prohibitiv wirkende Nutzungsentgelte können bewirken, dass die Ausübung gesetzlich verankerter Zugangsrechte erheblich erschwert bzw. in wettbewerbswidriger Weise unterlaufen wird.

3.1.1 Entgeltregulierungsverfahren

Im Rahmen dieser Entgeltregulierungsverfahren, sind beispielsweise die Einhaltung des Vollkostenmaßstabs bei Schienenwegen, die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe für Serviceeinrichtungen, die korrekte Zuschlüsselung von Gemeinkosten und die Berücksichtigung von Konzernumlagen und internen Verrechnungspreisen und die diskriminierungsfreie Anwendung des Markttragfähigkeitsprinzips zu prüfen.

Im Bereich der Entgeltregulierung wird sich die Bundesnetzagentur 2009 weiterhin mit dem Stationspreissystem der DB Station&Service AG und mit dem Trassenpreissystem der DB Netz AG auseinandersetzen.

3.1.2 Konzept für eine Anreizregulierung

Die Regelungsdichte der eisenbahnrechtlichen Vorschriften zu Fragen der Entgeltregulierung bleibt hinter den rechtlichen Vorgaben in anderen regulierten Sektoren deutlich zurück und nimmt ihr dadurch die höhensteuernde Wirkung. Die Bundesnetzagentur erachtet eine Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften wegen der bestehenden Informationsasymmetrie zwischen Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Regulierungsbehörde sowie der fehlenden Anreizwirkung begrenzter Zugangsentgelte zur Senkung von Kosten für sinnvoll. Auf Anregung des BMVBS hatte die Bundesnetzagentur daher Mitte 2007 eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des BMF, BMVBS, BMWi, der Landesministerien, der DB AG, des Netzwerks Privatbahnen, des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und des Bundeskartellamts eingerichtet. Als Ergebnis dieser Arbeitsgruppe liegt seit Mai 2008 mit dem revidierten Abschlussbericht ein Regulierungskonzept für eine zukünftige, efzienzorientierte Entgeltregulierung vor.

Die Bundesnetzagentur empehlt darin das Modell der Preisobergrenzenregulierung (Price-Cap). Sie setzt unter Berücksichtigung von Preissteigerungsrate, Produktivitätsentwicklung, staatlichen Zuwendungen und ggf. von weiteren Parametern eine Obergrenze für die Preisentwicklung des regulierten Unternehmens (Anreizpfad) innerhalb der Regulierungsperiode (drei bis fünf Jahre) fest, die Effizienzverbesserungen sowie Kostensenkungen stimuliert und die Erzielung einer angemessenen Rendite erlaubt. Gelingt es dem Unternehmen, die Kosten über die Vorgabe des Preispfads hinaus zu senken, so kann es diesen Efzienzgewinn einbehalten. Eine Preisobergrenzenregulierung setzt zudem den Anreiz, mehr Leistungen zu verkaufen, und fördert damit das verkehrspolitische Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Empfohlen wird die Bildung von Produktkörben mit korbbezogenen Preisobergrenzen, z. B. für Trassen jeweils unterteilt nach Verkehrsleistungen im Schienenpersonennah-, Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehr. Weitere Körbe könnten für unterschiedliche Serviceeinrichtungen angelegt werden. Der Abschlussbericht zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur seit Januar 2009 veröffentlicht. Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, dieses Konzept unabhängig vom Fortgang der Teilprivatisierung der DB AG im Rahmen der symmetrischen Regulierung inhaltlich weiterzuentwickeln, um dem Gesetzgeber noch im Jahr 2009 konzeptionelle Vorschläge anbieten zu können. Bei der Weiterentwicklung werden auch Erfahrungen mit der Anreizregulierung in der Energieregulierung einießen.

3.2 Anreizsystem zur Verringerung von Störungen (Performance Regime)

Nach § 21 Absatz 1 Satz 1 EIBV hat der Betreiber der Schienenwege seine Entgelte für Pichtleistungen so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und den Betreibern der Schienenwege Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten.

Die DB Netz AG als größter Betreiber von Eisenbahninfrastruktur hatte ein solches Performance Regime mit dem Fahrplanwechsel zum 9. Dezember 2006 eingeführt. Die Regelung sieht vor, dass jede Zugverspätung über

zwei Minuten unter Angabe des Verursachers und eines Verspätungscodes von Fahrdienstleitern des Infrastrukturbetreibers registriert und ein Anreizentgelt in Höhe von 0,10 Euro pro Minute Verspätung vom Verursacher der Verspätung an den Betroffenen gezahlt wird. Zahlreiche netzseitig verursachte Verspätungsursachen (Baumaßnahmen) sind von der Zurechnung allerdings ausgeschlossen. Die Kategorie „keine Verantwortlichkeit einer Partei“ bedeutete eine erhebliche Einschränkung des Performance Regimes und konterkariert den gesetzlich vorgesehenen Effekt der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur.

Nach Widerstand aus dem Markt und gerichtlichen Auseinandersetzungen hatte die DB Netz AG das System im Jahr 2008 komplett ausgesetzt. Seither werden Verspätungen aufgrund von Störungen erfasst, jedoch nicht abgerechnet.

Zur Fortentwicklung des Performance Regimes wurden sowohl bei der DB Netz AG als auch in verschiedenen Gremien zwischenzeitlich zahlreiche Alternativmodelle erörtert. Inhaltliche Fragestellungen ergaben sich insbesondere im Hinblick auf die Feststellung der Verspätung und deren Verursachung, der konkreten Abrechnung und der Behandlung von Einwänden. Die DB Netz AG ging dabei zunächst von einer Neueinführung eines Anreizsystems nicht vor Ende 2010 aus. Ihre Gründe hierfür waren unter anderem die Komplexität des geplanten Systems sowie die noch andauernde Abstimmung mit den Marktteilnehmern.

Die Bundesnetzagentur hielt die bereits seit einem Jahr andauernde Nichtanwendung eines vom Gesetzgeber verpflichtend vorgegebenen Anreizsystems für sehr bedenklich. Mit Bescheid vom 30. Dezember 2008 hat sie die DB Netz AG daraufhin verpflichtet, ein – gegebenenfalls neues – Anreizsystem spätestens im Dezember 2009 anzuwenden.

Die gesetzliche Picht zur Einrichtung eines Anreizregimes trifft auch Betreiber von Serviceeinrichtungen (§ 24 Absatz 1 EIBV). Auch hier überwacht die Bundesnetzagentur die symmetrische Einführung und Anwendung.

3.3 Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen

Wesentliche Aufgabe der Zugangsregulierung im Bereich der Schienenwege ist die Vorabprüfung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) und der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) im Rahmen einer präventiven Regulierung.

Die Bundesnetzagentur hat bereits 2007 eine Vielzahl von Überprüfungen durchgeführt und entsprechende Beanstandungen vorgenommen. Da die Bedingungswerke stets weiterentwickelt werden und zum Teil mit detaillierten betrieblich-technischen Regelwerken verknüpft sind, ergeben sich zukünftig weitere Notwendigkeiten für eine Überprüfung. Hierbei werden auch neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus laufenden Gerichtsverfahren Einzug in die Praxis halten.

3.4 Genehmigung von Rahmenverträgen mit Laufzeiten von mehr als fünf Jahren

Rahmenverträge i. S. d. §§ 14a AEG, 13 EIBV, durch die Eisenbahninfrastrukturkapazität für einen längeren Zeitraum als eine Netzfahrplanperiode gesichert werden kann, sollen grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren haben.

Es können jedoch auch Rahmenverträge mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre geschlossen werden. Dies setzt voraus, dass die in § 14a Absatz 2 AEG genannten Voraussetzungen (u. a. besondere Investitionen oder vergleichbare Risiken) gegeben sind und die Bundesnetzagentur eine entsprechende Genehmigung erteilt. Für Aufgabenträger entfällt die Genehmigungspicht, sie können ohne besondere Nachweise Rahmenverträge mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre schließen.

Zur ersten Rahmenfahrplanperiode (2005 bis 2010) wurden keine Rahmenverträge mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre vereinbart, obwohl dies bereits zulässig war.

Da die Bundesnetzagentur zur zweiten Rahmenfahrplanperiode (Beginn Dezember 2010) den Abschluss von Rahmenverträgen mit längeren Laufzeiten als fünf Jahre erwartet, wurde ein entsprechendes Prüfkonzept und Genehmigungsverfahren entwickelt. Über beides hat die Bundesnetzagentur die Zugangsberechtigten im Rahmen einer Informationsveranstaltung informiert. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass 2009 zahlreiche Anträge auf Genehmigung lang laufender Rahmenverträge gestellt werden.

Darüber hinaus soll noch in 2009 die Neufassung des § 38 Absatz 8 AEG in Kraft treten. Entsprechend der vorgenannten Norm können ab Januar 2010 einmal verlängerbare Rahmenverträge geschlossen werden. Der Abschluss eines solchen Rahmenvertrags bedingt ebenfalls eine Genehmigung der Bundesnetzagentur, wobei die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Genehmigung mit denen des § 14a Absatz 2 AEG vergleichbar sind.

3.5 Trassenzuweisungsverfahren im Netzfahrplan und im Gelegenheitsverkehr

Die Zuweisung von Schienenwegekapazität zum Netzfahrplan gemäß § 8 EIBV und im Gelegenheitsverkehr gemäß § 14 EIBV unterliegt einer besonderen Kontrolle durch die Bundesnetzagentur, insbesondere in den Fällen, in denen nach dem Koordinierungsverfahren gemäß § 9 Absatz 3 EIBV im daraus resultierenden Entscheidungsverfahren gemäß § 9 Absatz 4 EIBV eine beabsichtigte Trassenablehnung nach § 14d Nummer 1 und 2 AEG der Bundesnetzagentur mitgeteilt wird.

Die Bundesnetzagentur wird verstärkt untersuchen, nach welchen internen Regeln im Trassenkonstruktionsverfahren sowohl zum Netzfahrplan als auch zum Gelegenheitsverkehr die Trassenkonstruktionsentscheidungen zu Gunsten der einzelnen Zugangsberechtigten erfolgen. Da der Bundesnetzagentur die hierfür erforderlichen Infrastrukturdaten als Basisdaten für die Fahrplankonstruktion

gegenwärtig seitens der DB Netz AG nicht zur Verfügung gestellt werden, sind vermehrt Untersuchungen vor Ort bei den für die Trassenkonstruktion zuständigen Stellen der DB Netz AG erforderlich, um die notwendigen Erkenntnisse im Trassenmanagement zu erhalten. Dies ist insbesondere nötig, um die betrieblichen Konstruktionsentscheidungen beurteilen und bewerten zu können.

Die Bundesnetzagentur ist besonders im Gelegenheitsverkehr durch mehrere EVU auf Missstände in der Trassenkonstruktion und hier vor allem auf verspätete Herausgabe der erforderlichen Fahrplanunterlagen hingewiesen worden, was zu erheblichen Beeinträchtigungen der betroffenen EVU geführt hat.

3.6 Auswirkung von Baumaßnahmen im Netz auf Wettbewerber

Die Bundesnetzagentur wird verstärkt untersuchen, in welcher Weise Baumaßnahmen des Infrastrukturbetreibers im Schienennetz den Netznutzern rechtzeitig vor Trassenanmeldungen kommuniziert wurden und in welcher Weise Belange von Netznutzern Berücksichtigung bei der Planung nden. Allein der Umfang der 2008 und in den Folgejahren geplanten Baumaßnahmen kann erhebliche Auswirkungen auf die wettbewerbliche Stellung der Netznutzer haben.

Die Bundesnetzagentur hat in umfangreichen Gesprächen erzielen können, dass die DB Netz AG ein neues Konzept für die frühzeitige Information aller Zugangsberechtigten über Baumaßnahmen entwickelt hat. Dieses neue Konzept verbessert insbesondere die notwendige Abstimmung der Baumaßnahmen mit den Infrastrukturnutzern. Die DB Netz AG wurde mit einem Bescheid zur Einführung dieses Konzepts verpflichtet; dessen tatsächliche einheitliche Umsetzung wird die Bundesnetzagentur begleiten und überwachen.

3.7 Zugang zu Rangierbahnhöfen

Rangierbahnhöfe spielen für die Abwicklung des Schienengüterverkehrs eine bedeutende Rolle. Transporteinheiten von unterschiedlichen Versendern können (und müssen) in diesen Serviceeinrichtungen, insbesondere bei Beförderungen über größere Entfernungen, neu zusammengestellt bzw. richtungssortiert gebündelt werden, um dann in die jeweiligen Empfangsregionen weitertransportiert zu werden.

Der Zugang zu diesen Infrastrukturen und die entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten sind für EVU von großer Bedeutung und können deutliche Auswirkungen auf die wettbewerbliche Stellung der Nutzer haben. Die tatsächlichen Zugangsmöglichkeiten werden im Markt, insbesondere von Wettbewerbern der DB AG, als nicht ausreichend bezeichnet. Die Bundesnetzagentur wird daher die Vorhaltung und Nutzung der vorhandenen Kapazitäten in Rangierbahnhöfen hinsichtlich Diskriminierungsfreiheit und Efzienz eingehend analysieren und überprüfen.

3.8 Internationale Aktivitäten

Das Zusammenwachsen der Schienennetze in Europa und das Wachstum der grenzüberschreitenden Verkehre verstärken die Bemühungen der nationalen Infrastrukturbetreiber zur Implementierung grenzüberschreitender Trassenzuteilungsmechanismen und Kapazitätsplanungen. Das Gemeinschaftsrecht verpichtet die Schienenwegebetreiber zu einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Dieser Verpichtung kommen die großen Netzbetreiber grundsätzlich nach. Allerdings sind die Kooperationsprozesse oftmals nur wenig transparent, sowohl für die EVU als auch für die nationalen Regulierungsbehörden.

Die Bundesnetzagentur wird hier zusammen mit den anderen nationalen Regulierungsbehörden versuchen, den Infrastrukturzugangsanspruch auch vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zu sichern. Sie bemüht sich dazu im Benehmen mit der EU-Kommission um größtmögliche Transparenz bei allen Entwicklungen zur Verwirklichung und Erleichterung grenzüberschreitender Trassenansprüche.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

A

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AFuG	Amateurfunkgesetz
Az	Aktenzeichen

B

BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BdS	Betreiber der Schienenwege
BMF	Bundesministeriums der Finanzen
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
BZ	Betriebszentrale

D

DB AG	Deutsche Bahn AG
DRE	Deutsche Regionaleisenbahn

E

EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EMVG	Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERA	European Railway Agency
ESTW	Elektronisches Stellwerk
EVS	EVS EUREGIO Verkehrsschienennetz GmbH
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen

F

FTEG	Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen

G

GasNEV	Gasnetzentgeltverordnung
GDL	Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
GEW	Gesellschaft für Energie und Wirtschaft mbH
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Rail(way)

H

HPA	Hamburg Port Authority

I

IDR	Industrieterrains Düsseldorf-Reisholz
IQ-C	International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South-Corridor

K

KW	Kalenderwoche

L

LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

N

NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NE-Bahn	Nichtbundeseigene Eisenbahn
NRW	Nordrhein-Westfalen

O

OVG	Oberverwaltungsgericht

P

PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PEK	Plan zur Erhöhung der Kapazität
Pkm	Personenkilometer
PostG	Postgesetz

R

RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RIS	Reisendeninformationssystem
RL	Richtlinie
RNE	Rail Net Europe

S

SGV	Schienengüterverkehr
SigG	Signaturgesetz
SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SPV	Schienenpersonenverkehr
StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung

T

TAF TSI	Telematics Application for Freight – Technical Specification for Interoperability
TAP TSI	Telematics Application for Passengers – Technical Specification for Interoperability
TKG	Telekommunikationsgesetz
tkm	Tonnenkilometer
TPS	Trassenpreissystem
Trkm	Trassenkilometer

U

UIC	Union Internationale des Chemins de fer

V

VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VG	Verwaltungsgericht

Tätigkeitsbericht 2009 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen

Inhaltsverzeichnis

Seite

Seite

Abbildungsverzeichnis

Vorwort

Der Tiefpunkt der Wirtschaftskrise, die auch den Transportsektor hart getroffen hat, scheint durchschritten. Vermehrt gibt es Signale, die auf eine wirtschaftliche Erholung hinweisen. Damit dürften sich für die Eisenbahnunternehmen auch wieder neue Marktchancen eröffnen. Das Eisenbahnjahr 2009 stand allerdings noch im Zeichen der allgemeinen Wirtschaftskrise. Insbesondere der Güterverkehr musste erhebliche Rückgänge der Umsatzerlöse und des Verkehrsaufkommens verkraften.

Für den Schienengüterverkehr rechnet die Bundesnetzagentur für 2009 mit einem Umsatzrückgang von etwa 17 Prozent. Dabei waren die Rückgänge im Schienengüterverkehr stärker als im Straßengüterverkehr. Der Anteil des Schienengüterverkehrs an der gesamten Transportleistung in Deutschland hat damit erstmalig seit etwa zehn Jahren wieder leicht abgenommen.

Im Schienenpersonennah- und -fernverkehr blieben Umsatz und Transportleistung im Jahr 2009 dagegen weitgehend stabil. Im Nahverkehr spielen langfristige Verkehrsverträge zwischen den öffentlichen Aufgabenträgern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen dabei eine wesentliche Rolle. Der stetige Aufwärtstrend der Vorjahre, mit jährlichen Wachstumsraten von rund drei Prozent, konnte jedoch nicht fortgesetzt werden. Im Schienenpersonenfernverkehr wird mit einem leichten Rückgang der Verkehrsleistung gerechnet. Die Umsatzerlöse bleiben allerdings nach ersten Schätzungen gegenüber 2008 unverändert.

Erfreulich ist, dass sich trotz der schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen der Wettbewerb im Jahr 2009 positiv entwickelt hat. Im Schienengüterverkehr konnten die Wettbewerber der Deutschen Bahn AG ihren Marktanteil bei einem insgesamt rückläufigen Transportvolumen ausbauen. Sie erhöhten ihren Marktanteil von 21 Prozent in 2008 auf 25 Prozent im Jahr 2009. Im Schienenpersonennahverkehr konnten die Wettbewerber ebenfalls leicht zulegen. Sie bauten ihren Marktanteil von zehn Prozent auf ca. zwölf Prozent aus. Im Schienenpersonenfernverkehr blieb der Anteil der Wettbewerber dagegen weiterhin bei unter einem Prozent. Allerdings kündigte ein Eisenbahnverkehrsunternehmen an, ab 2011 ausgewählte Verbindungen im Fernverkehr in Deutschland bedienen zu wollen. Dass es nunmehr auch im Fernverkehr erste Anzeichen für mehr Wettbewerb gibt, wertet die Bundesnetzagentur als positives Signal für den Eisenbahnsektor.

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2009 Regulierungsentscheidungen getroffen, die auf einheitliche Wettbewerbsbedingungen und die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur zielten. So hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG mit Bescheid vom 6. April 2009 verpflichtet, ihren Kunden bei Minderleistung von sich aus geringere Entgelte eigeninitiativ zu berechnen. Bisher mussten die Eisenbahnverkehrsunternehmen eine entsprechende Berücksichtigung selbst verlangen. Zudem hatte es Beschwerden gegeben, dass Nutzer trotz erheblich eingeschränkter Verfügbarkeit der Infrastruktur den vollen Trassenpreis zahlen mussten.

Weiterhin hat die Bundesnetzagentur der DB Station&Service AG eine Neuerarbeitung ihres Stationspreissystems aufgegeben. Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 10. Dezember 2009 die Entgelte der DB Station&Service AG für ungültig erklärt, da diese nicht mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar sind. Der Bescheid gibt Anstoß zur Neukonstruktion der Stationspreise.

Für eine Stärkung des Wettbewerbs spricht sich der Ende 2009 abgeschlossene Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aus. So soll die Unabhängigkeit des Schienennetzes erhöht, der Wettbewerb auf der Schiene weiter gefördert und die Bundesnetzagentur gestärkt werden. In 2010 geht es für die Bundesnetzagentur um die konsequente Weiterführung der begonnenen Aufgaben. Die Sicherstellung des diskriminierungsfreien und chancengleichen Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur ist dabei kein Selbstzweck. Gerade in der Krise hat sich gezeigt, dass Anbietervielfalt und Wettbewerb die Position der Schiene im intermodalen Wettbewerb stärken. Der nichtdiskriminierende Zugang zur Infrastruktur, zu Netzen und Serviceeinrichtun-

gen, und dies zu angemessenen Preisen und Konditionen, ist unverzichtbare Voraussetzung, um die sich eröffnenden Potentiale zu nutzen. Die Wettbewerber sollen in Zukunft ihre Chancen verstärkt nutzen können und es soll – auch aus übergeordneten Gründen des Umweltschutzes – wieder gelingen, insgesamt mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Matthias Kurth

Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Zusammenfassung

Teil I – Marktentwicklung

Im Eisenbahnverkehrssektor erwartet die Bundesnetzagentur für 2009 einen Umsatzrückgang von knapp fünf Prozent auf 16,3 Mrd. Euro (Kapitel 1). Der Umsatzrückgang im Schienengüterverkehr beläuft sich dabei auf 17 Prozent. Für den Schienenpersonenverkehr ergaben sich im Vergleich zu 2008 keine Veränderungen.

Der Wettbewerb im Eisenbahnverkehr entwickelte sich trotz der schwierigen Marktbedingungen positiv (Kapitel 2). Ersten Schätzungen zufolge stieg der Wettbewerberanteil im Schienengüterverkehr von 21 Prozent in 2008 auf 25 Prozent in 2009. Im Schienenpersonennahverkehr stieg der Anteil von 10 Prozent auf 12 Prozent. Im Schienenpersonenfernverkehr stagniert der Wettbewerberanteil weiter bei unter einem Prozent. Dennoch gibt es auch hier positive wettbewerbliche Entwicklungen. Ein Wettbewerber hat angekündigt, ab 2010/2011 ausgewählte Fernverkehrsverbindungen bedienen zu wollen.

Der Markt für Eisenbahninfrastruktur ist hochkonzentriert (Kapitel 3). Die Schienenwegsbetreiber der DB AG vereinen rund 98 Prozent der Trassenentgelte auf sich. Neben den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG unterliegen rund 500 weitere Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Schienenwegsbetreiber und Betreiber von Serviceeinrichtungen) der Regulierung.

Die Entgelte für die Infrastrukturnutzung (Trassenentgelte, Stationsentgelte, sonstige Entgelte), sind in 2009 weiter signifikant gestiegen (Kapitel 4). Eisenbahnverkehrsunternehmen geben rund 30 Prozent ihres Umsatzes in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen weiter.

Die Umsetzung der eisenbahnrechtlichen Vorschriften verläuft in einigen Bereichen weiter zögerlich (Kapitel 5). So haben rund ein Drittel der Schienenwegsbetreiber und etwa die Hälfte der Serviceeinrichtungsbetreiber keine nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen erstellt. In einigen Fällen handelt es sich um Unternehmen, die formal Dritten Zugang gewähren müssen, tatsächlich aber bisher keine Nachfrage von externen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu verzeichnen haben. Auch die im AEG festgeschriebenen Vorschriften zur getrennten Rechnungslegung von Infrastruktur und Betrieb sowie der Offenlegung von Jahresabschlüssen werden häufig unzureichend umgesetzt.

Teil II – Tätigkeiten

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzt den Zugriff auf aktuelle und valide Marktdaten voraus. Seit 2006 führt die Bundesnetzagentur deshalb Datenerhebungen mittels Fragebogen durch. In 2009 wurden knapp 800 Erhebungsbögen an Marktteilnehmer versandt und anschließend ausgewertet. (Kapitel 1).

Eine wesentliche operative Tätigkeit ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen (Kapitel 2). Eines der wichtigsten Netzzugangsthemen betraf hier die Prüfung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen für 2011 (SNB 2011). Die DB Netz AG plante, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Dem hat die Bundesnetzagentur nach umfangreichen Ermittlungen mit Bescheid widersprochen. Über einen Zeitraum von ca. vier Monaten wurden mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) im vergangenen Jahr „Muster-SNB“ erarbeitet. Diese können von Eisenbahninfrastrukturunternehmen, insbesondere auch kleinen Betreibern, als Vorlage für die Erstellung eigener Nutzungsbedingungen verwendet werden. Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur die DB Netz AG Anfang 2010 dazu verpflichtet, Wettbewerbern künftig Zugang zu den unternehmenseigenen Betriebszentralen einzuräumen. Bislang sind in den Betriebszentralen Disponenten der DB Netz AG gemeinsam mit Mitarbeitern der konzerneigenen Verkehrsunternehmen präsent. Mitarbeiter anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen sind bislang in den Betriebszentralen nicht vertreten.

Einen weiteren Schwerpunkt der operativen Tätigkeit bildet die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Serviceeinrichtungen, also z. B. Personen-, Güter- und Rangierbahnhöfen, Wartungseinrichtungen oder Terminals (Kapitel 3). In 2009 hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) unterschiedlichster Betreiber geprüft. Die Anzahl der im ex-ante-Verfahren geprüften NBS ist erneut stark gestiegen. Bei der Prüfung von NBS hat die Bundesnetzagentur, wie auch im vorangegangenen Jahr, Schwerpunkte gebildet, die in 2009 insbesondere auch um formale Aspekte ergänzt wurden. Die Bundesnetzagentur hat das Jahr 2009 ebenso genutzt, um einige grundsätzliche Fragestellungen der Nutzung von Serviceeinrichtungen zu beleuchten. Im Ergebnis konnten wichtige Weichen hin zu mehr Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der Nutzung von Serviceeinrichtungen gestellt werden.

Neben der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur hat die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum auch intensiv die Prüfung von Nutzungsentgelten weiter vorangetrieben (Kapitel 4). Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2009 war geprägt durch den Abschluss der Verfahren zur Überprüfung der Stationspreise der DB Station&Service AG sowie der Minderungsregelungen der DB Netz AG. In beiden Fällen genügten die vom Unternehmen eingesetzten Entgeltregelungen nicht den gesetzlichen Vorgaben, so dass ein regulierungsbehördlicher Eingriff erforderlich war. In anderen Fällen hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2009 Ermittlungen eingeleitet, beispielsweise zum von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktor. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur die Entgeltregelungen vieler weiterer Eisenbahninfrastrukturunternehmen, auch außerhalb des DB-Konzerns, überprüft.

In 2009 führte die Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung 147 Verfahren, davon 13 vor Gericht. Es ergingen wichtige gerichtliche Entscheidungen (Kapitel 5). So hat das Verwaltungsgericht Köln im August 2009 über die von der DB Netz AG eingereichte Klage bezüglich des Widerspruchs der Bundesnetzagentur gegen die SNB 2008 entschieden und der Bundesnetzagentur dabei überwiegend Recht gegeben (Kapitel 5.1 – DB Netz AG – SNB 2008). Im Dezember 2009 wurden für die Prüfung von NBS wesentliche Auffassungen der Bun-

desnetzagentur in einem Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln bestätigt (Kapitel 5.5 – DB Netz AG – NBS 2008). Weitere Entscheidungen betrafen die Bereiche Minderungen, Rahmenverträge und betrieblich-technische Regelwerke als Teil der SNB/NBS.

Neben den operativen Themen standen in 2009 auch ökonomische Grundsatz- und Regulierungsfragen auf der Agenda (Kapitel 6). Wesentliche Themenbereiche betrafen die Ermittlung regulatorisch zulässiger Kapitelrenditen im Eisenbahninfrastruktursektor, die Berücksichtigung externer Kosten in (Trassen-) Preissystemen und die Entwicklung der Inputpreise von Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Auf internationaler Ebene kam die Bundesnetzagentur ihrer Aufgabe nach Zusammenarbeit sowie Informations- und Erfahrungsaustausch nach (Kapitel 7). Ein Schwerpunkt im Rahmen der internationalen Tätigkeit blieb das Engagement der Bundesnetzagentur in der internationalen Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor („International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor", IQ-C). Daneben waren die multilateralen Treffen im Rahmen der Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden („Working Group Rail Regulatory Bodies") von zahlreichen Studien der Kommission geprägt, die diese im Zusammenhang mit der Änderung des ersten Eisenbahnpakets durchgeführt hat. Einen Erfolg konnten die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden nach den mehrere Jahre andauernden Verhandlungen im Bereich der Aktivitäten der Eisenbahninfrastrukturbetreiber durch Abschluss einer Absichtserklärung mit der europäischen Vereinigung Rail Net Europe (RNE) verbuchen.

Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Nach vier Jahren Regulierungstätigkeit bei der Bundesnetzagentur kann mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Bilanz gezogen werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen Herausforderungen (Kapitel 1 und 2).

Wesentliche Vorhaben für 2010 sind neben der konsequenten Fortführung der aktuellen Arbeiten auch die Entwicklung weiterer Tätigkeitsschwerpunkte (Kapitel 3), etwa der im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 angesprochenen Bereiche der Entgelt- und Zugangsregulierung.

Teil I – Marktentwicklung

1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

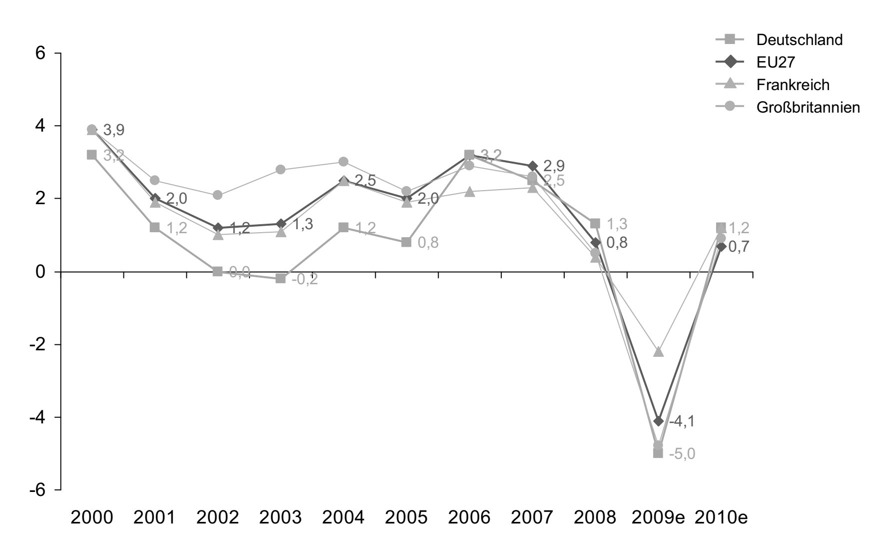
1.1 Marktumfeld

Die deutsche Wirtschaft verzeichnete in 2009 ein Rekordminus bei der Entwicklung der Wirtschaftsleistung. Im Vergleich zu 2008 ging das Bruttoinlandsprodukt um fünf Prozent zurück. Damit war der Rückgang in Deutschland ausgeprägter als in der Europäischen Union (EU) insgesamt. Die Wirtschaftsleistung der 27 EU-Staaten (EU27) hat in 2009 insgesamt um 4,1 Prozent nachgelassen. Die Wirtschaftskrise hat insbesondere den Logistik- und Güterverkehrssektor stark getroffen. Die Verkehrsleistung im Güterverkehr in Deutschland ist ersten Schätzungen zufolge in 2009 um etwa 13 Prozent zurückgegangen. Während beim Straßengüterverkehr mit etwa 12 Prozent Rückgang für 2009 gerechnet wird, ging die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr um 17 Prozent zurück.

Der Tiefpunkt der Krise scheint jedoch durchschritten. Bereits im zweiten Halbjahr 2009 zeigten sich erste Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung. Für 2010 wird in Deutschland ein Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent erwartet. Für die EU27 wird insgesamt mit einem Wachstum von 0,7 Prozent in 2010 gerechnet.

Abbildung 1

Wachstumsraten des realen BIP
Veränderung in Prozent zum Vorjahr



Quelle: Eurostat

1.2 Umsatzerlöse Eisenbahnverkehrsmarkt

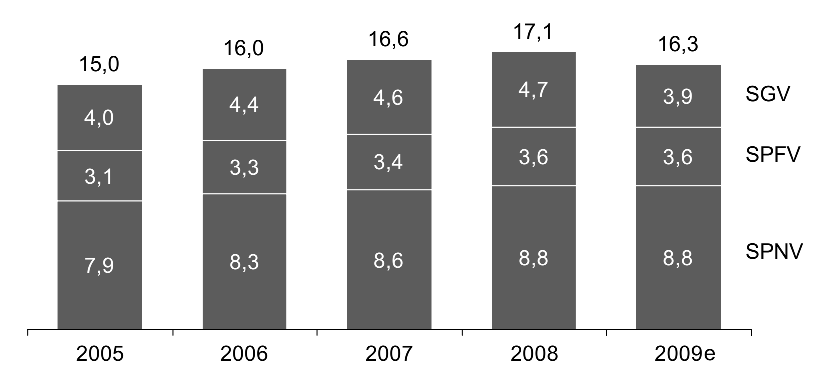
Für das Jahr 2009 erwartet[1] die Bundesnetzagentur für den deutschen Eisenbahnverkehrsmarkt einen Umsatzrückgang von knapp fünf Prozent um 0,8 Mrd. Euro auf 16,3 Mrd. Euro. Der Rückgang ist ausschließlich auf die Entwicklung auf dem Schienengüterverkehrsmarkt zurückzuführen. Nach ersten Schätzungen ging der Umsatz hier von 4,7 Mrd. Euro (2008) auf 3,9 Mrd. Euro zurück. Dies entspricht einer Absenkung von 17 Prozent. Bereits im letzten Quartal des Jahres 2008 hatte der Schienengüterverkehr (SGV) mit erheblichen Auftragsrückgängen zu kämpfen. Die schwierige Lage verschärfte sich im ersten Halbjahr 2009 weiter. Anzeichen für eine leichte Erholung wurden erst im zweiten Halbjahr 2009 sichtbar. Dennoch lagen auch hier die Erlöse deutlich unter denen des entsprechenden Vorjahreszeitraums.

[1] Da endgültige Zahlen aus der Markterhebung der Bundesnetzagentur zum Jahr 2009 noch nicht vorliegen, sind die entsprechenden Aussagen mit einem „e“ als Erwartungswert gekennzeichnet.

Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) stagnierte der Umsatz dagegen bei 3,6 Mrd. Euro. Leicht rückläufige Fahrgastzahlen wurden durch Fahrpreiserhöhungen zum Fahrplanwechsel im Dezember 2008 ausgeglichen. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erwirtschafteten die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einen Umsatz von 8,8 Mrd. Euro. Da Leistungen im Personennahverkehr im Regelfall im Auftrag der Bundesländer bestellt und finanziell bezuschusst werden, erwies sich dieser gegenüber der Wirtschaftskrise als beständig. Die üblicherweise lang laufenden Verkehrsverträge in Verbindung mit konstanten Fahrgastzahlen trugen dazu bei, dass das Umsatzvolumen in diesem Segment stabil blieb.

Abbildung 2

Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt
Umsätze der Eisenbahnverkehrsunternehmen in Mrd. Euro



SGV: Schiengüterverkehr; SPFV: Schienpersonenfernverkehr; SPNV: Schienenpersonennahverkehr
Quelle: Bundesnetzagentur

1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung

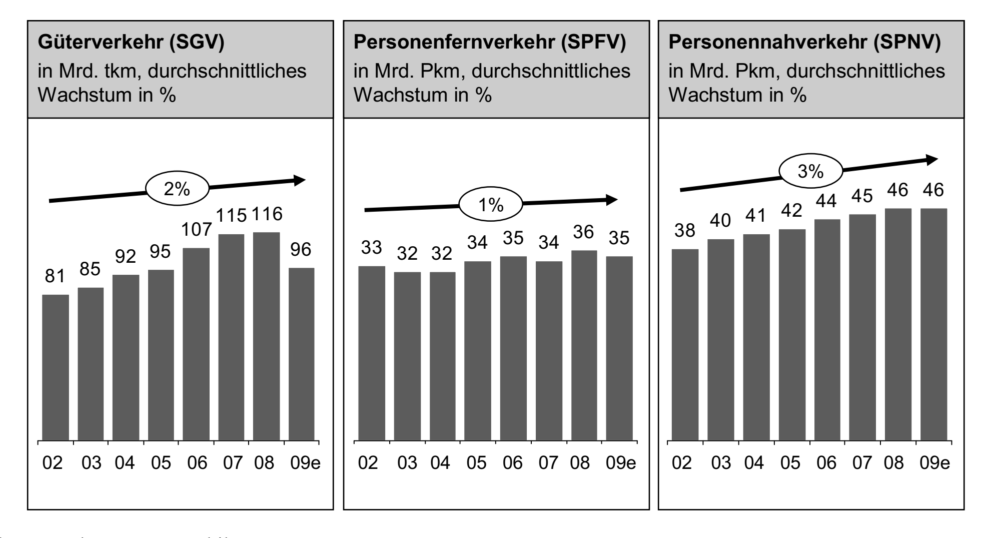
Der Trend der Vorjahre, kontinuierlich steigende Verkehrsleistungen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr, konnte 2009 nicht fortgesetzt werden. Dies ergibt sich aus den vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamts. Das wirtschaftliche Umfeld bedingte signifikante Rückgänge des Frachtaufkommens im SGV. Auch im SPFV wurden die Verkehrsleistungen des Jahres 2008 nicht erreicht.

Für den SGV erwartet das Statistische Bundesamt 2009 eine Verkehrsleistung von rund 96 Mrd. Tonnenkilometern. Dies entspricht einem Rückgang von 17 Prozent im Vergleich zum Vorjahreswert. Besonders stark ausgewirkt hat sich die Wirtschaftskrise vor allem bei den Gütern, die sich für den Transport auf der Schiene besonders gut eignen. Für Erze, Kohle, Eisen- und Stahlprodukte brachen die Verkehrsmengen im ersten Halbjahr 2009 um teilweise über 50 Prozent ein. Auch im Bereich „Fahrzeuge, Maschinen, Fertigwaren“ ging das Verkehrsvolumen in der ersten Jahreshälfte um rund 30 Prozent zurück. Obwohl die Frachtmengen ab der Jahresmitte wieder anstiegen, wurde in Bezug auf die Verkehrsleistung zum Jahresende (96 Mrd. Tonnenkilometer) nur etwa das Niveau des Jahres 2005 erreicht (95 Mrd. Tonnenkilometer).

Auch im SPFV liegt die prognostizierte Verkehrsleistung mit 35 Mrd. Personenkilometern unter dem Vorjahreswert. Für den SPNV erwartet das Statistische Bundesamt dagegen, dass der Vorjahreswert in Höhe von rund 46 Mrd. Personenkilometern erneut erreicht wird.

Abbildung 3

Entwicklung der Verkehrsleistung im Eisenbahnmarkt



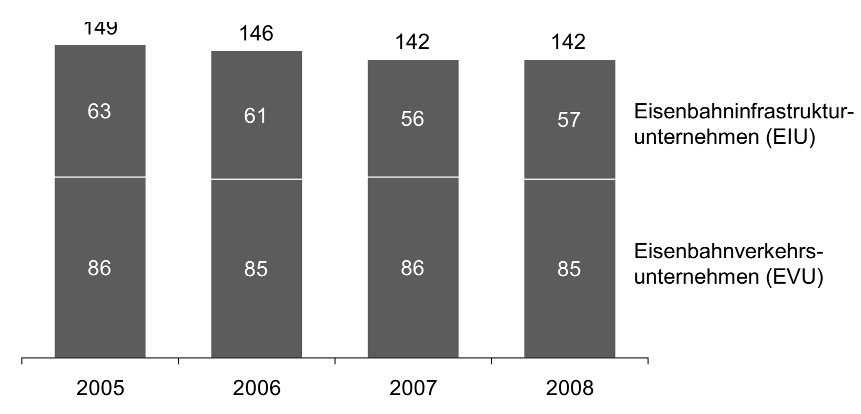
tkm – Tonnenkilometer Pkm – Personenkilometer
Quelle: Statistisches Bundesamt

1.4 Beschäftigungsentwicklung

Im Eisenbahnmarkt sind insgesamt 142 000 Personen (Stand 2008) beschäftigt. Der Beschäftigungsrückgang in Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat sich 2008 nicht fortgesetzt. Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur waren 2008 ca. zehn Prozent weniger Mitarbeiter beschäftigt als in 2005. Für das Jahr 2009 liegen noch keine Schätzungen bezüglich der Beschäftigungsentwicklung vor.

Abbildung 4

Beschäftigte im Eisenbahnmarkt
Anzahl der Mitarbeiter in Tausend



Quelle: Bundesnetzagentur

2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

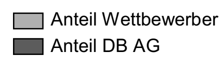
2.1 Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

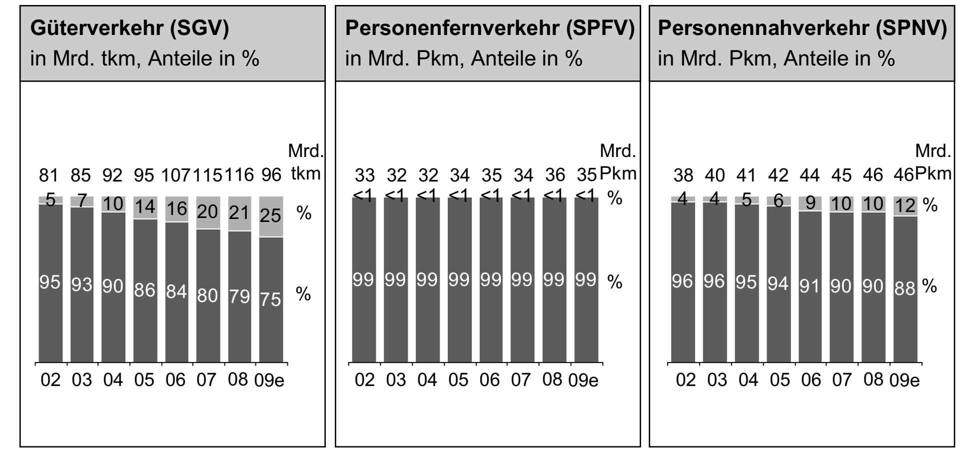
Dass in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld nochmals mehr Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) über die notwendigen Zugangsvoraussetzungen verfügten, bestätigt, dass der Markt aus Sicht der Unternehmen weiterhin Potenziale bietet. Ende 2009 waren 386 öffentliche EVU beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) registriert, neun mehr als im Vorjahr.

Der Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt hat sich insgesamt positiv entwickelt. Im Schienengüterverkehrsmarkt (SGV) erhöhten die Wettbewerber ihren Marktanteil von 21 Prozent in 2008 auf 25 Prozent in 2009. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erhöhten die Wettbewerber ihren Marktanteil auf zwölf Prozent (Vorjahr: zehn Prozent). Lediglich im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) blieb der Wettbewerberanteil weiterhin bei unter einem Prozent.

Abbildung 5

Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt





Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt

2.2 Wettbewerb im Schienengüterverkehr (SGV)

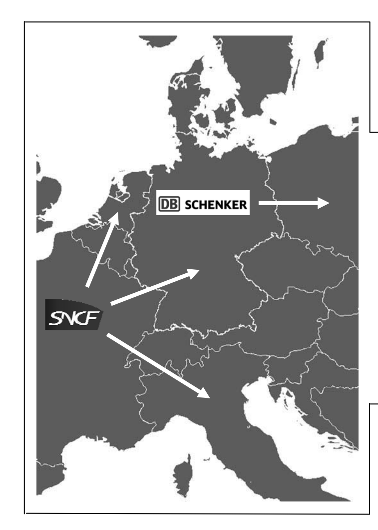
Die im Frachtgeschäft gut positionierte und von der konjunkturellen Krise besonders betroffene DB Schenker Rail musste im Jahr 2009 erneut Marktanteile an die Wettbewerber abgeben. Dennoch erbrachte sie 75 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt. Die Wettbewerber vereinen 25 Prozent auf sich. Die Ausweitung des Wettbewerberanteils in 2009 ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass in einem rückläufigen Markt die Transportleistung bei den Wettbewerbern in 2009 prozentual weniger stark gesunken ist als bei der DB Schenker Rail. Nach ersten vorläufigen Schätzungen haben DB Schenker Rail etwa 22 Prozent der Transportleistung, die Wettbewerber hingegen nur etwa zwei Prozent eingebüßt.

Der starke Nachfragerückgang im Schienengüterverkehr hat den Druck auf die EVU erhöht. Um auf die zurückgehenden Transportmengen zu reagieren, hatte DB Schenker Rail bereits während des Jahres 2009 Kurzarbeit eingeführt. Anfang 2010 teilte die Deutsche Bahn AG mit, dass sie aufgrund der Wirtschaftskrise insgesamt 3 900 Stellen im Schienengüterverkehr streichen wolle. Kündigungen werde es allerdings nicht geben. Darüber hinaus sei die Schließung von rund 70 Verladestellen vorgesehen.

In 2009 setzte sich die Internationalisierung der Wettbewerberlandschaft im europäischen Schienengüterverkehr weiter fort. Wie Abbildung 6 zeigt, vollzog DB Schenker Rail die Übernahme von zwei Schienengüterverkehrsunternehmen in Polen. Die französische SNCF übernahm die außerhalb Frankreichs angesiedelten Schienengüterverkehrsaktivitäten der französischen Veolia Gruppe, darunter die in Deutschland tätigen Unternehmensbereiche.

Abbildung 6

Wichtige Übernahmen im Eisenbahnsektor, 2009



Unternehmen	übernimmt	Anteil
DB Schenker (DE)	PCC (PL)	100 %
DB Schenker (DE)	PTK Holding (PL)	95 %
SNCF (FR)	Veolia Cargo (DE, IT, NL)	100 %
Veolia Transport (FR)	Transdev (FR)	100 %
Europorte 2 (FR)	Veolia Cargo (FR)	50 %

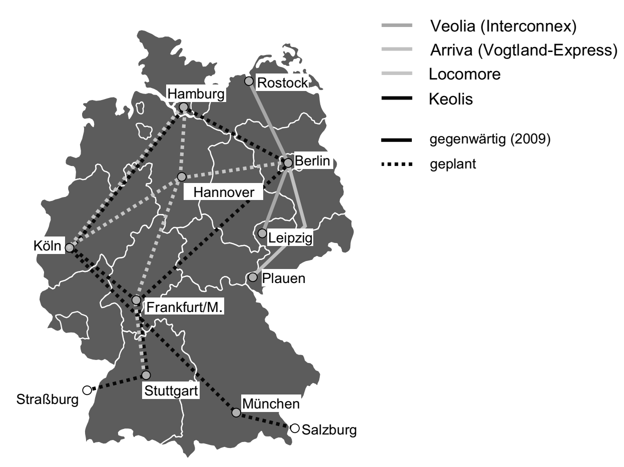
Quelle: Europäische Kommission, Bundesnetzagentur

2.3 Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)

Seit Beginn der Marktöffnung liegt der Wettbewerberanteil im SPFV bei unter einem Prozent. Ein tatsächlicher Wettbewerb hat sich am Markt bis heute nicht entwickelt. Markteintrittsbarrieren sind die hohen Investitionskosten für die Finanzierung der Fahrzeuge, ein etabliertes Vertriebssystem der DB AG und ein großes planerisches Risiko. Insbesondere auf wichtigen Hauptstrecken und in Eisenbahnknoten ist das Infrastrukturangebot so eng, dass die Unternehmen sich über langfristige Rahmenverträge absichern möchten. Die seitens der DB Netz AG angebotenen relativ kurzen Vorlaufzeiten in Bezug auf den Abschluss von Rahmenverträgen für Trassenkapazitäten stellen dabei ein Problem dar. Denkbar ist auch, dass Renditeerwartungen, Marktwachstumschancen und Marktvolumen bisher als weniger attraktiv als im Nahverkehrsbereich erschienen. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen jedoch, dass der SPFV ein Marktsegment mit interessanten Wachstums- und Ertragsperspektiven sein kann.

Abbildung 7

Übersicht Wettbewerber im Schienenpersonenfernverkehr



Quelle: Bundesnetzagentur

Für die kommenden Jahre ist mit mehr Bewegung im deutschen Fernverkehrsmarkt zu rechnen. Verschiedene Ankündigungen versprechen zukünftig mehr Wettbewerb. So wurden auf mehreren lukrativen Strecken Fernverkehrsangebote vorbereitet. Für 2010/2011 ist die Betriebsaufnahme des Hamburg-Köln-Express (HKX) der Locomore Rail geplant. Weitere Linien wie Berlin–Köln und Hamburg–Stuttgart sollen anschließend folgen[2]. Ähnliche Angebote entwarf die deutsche SNCF-Tochter Keolis für 2011. Beabsichtigt waren Verkehre von Straßburg–Frankfurt (Main) über Berlin bzw. Köln nach Hamburg[3]. Die Bundesnetzagentur betrachtet die Konzepte und geplanten Betriebsaufnahmen als ein Signal für den Markt und erhofft sich dadurch eine Belebung der stagnierenden Wettbewerbsentwicklung.

2.4 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Im SPNV erbrachten die Wettbewerber nach ersten Schätzungen der Bundesnetzagentur 2009 zwölf Prozent der gesamten Verkehrsleistung und damit fast jeden achten Personenkilometer. Für die Zukunft ist mit weiter steigenden Anteilen zu rechnen, da rund zwei Drittel der Verkehrsleistung in Deutschland in den kommenden fünf Jahren neu vergeben werden. Einige Aufgabenträger setzten dabei ausschließlich auf wettbewerbliche Verfahren. Grund ist, dass diese häufig deutliche Kostenersparnisse, verbesserte Serviceleistungen und damit verbunden höhere Auslastungen und Attraktivität des SPNV bringen. Verstärkt werden inzwischen auch attraktive SPNV-Linien mit hohen Verkehrsleistungen im Wettbewerb vergeben.

Zum Jahresende 2009 hat es erneut Betreiberwechsel im Nahverkehrsmarkt gegeben. So hat etwa die Eurobahn (Keolis) zum Fahrplanwechsel 2009/2010 den Betrieb des Maas-Rhein-Lippe-Netzes (3,2 Mio. Zugkilometer p. a.) aufgenommen. Die NordWestBahn (Veolia) betreibt seit dem Fahrplanwechsel einen Teil des Niers-Rhein-Emscher-Netzes (3,2 Mio. Zugkilometer p. a.). Ebenso haben die Mitteldeutsche Regiobahn (Veolia) und die Bayerische Regiobahn (Veolia) weitere Linien in der Region Leipzig bzw. Augsburg übernommen (in Summe rund 6 Mio. Zugkilometer p. a.).

Ob bei der Vielzahl und beim Leistungsumfang der in den kommenden Jahren zu erwartenden Ausschreibungen weiterhin eine hinreichende Anzahl von Angeboten eingehen, bleibt abzuwarten. Finanzierung, Fahrzeugverfügbarkeit und Kapazitäten der EVU könnten hier, z. T. auch als Folge der Wirtschaftskrise, potenzielle Engpässe darstellen. Aus diesem Grund werden neue Möglichkeiten gesucht, dass die Wettbewerber trotz der oben beschriebenen möglichen Hindernisse (Finanzierung, Fahrzeugverfügbarkeit, Fahrzeugverwendung nach Auslauf des Vertrages etc.) an möglichst vielen Ausschreibungen im Rahmen ihrer zur Verfügung stehenden Ressourcen teilnehmen können.

3 Eisenbahninfrastruktur

3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt

Derzeit (Ende 2009) sind bei der Bundesnetzagentur mehr als 500 EIU erfasst, die Zugang zu Einrichtungen und Anlagen gewähren müssen. Davon betreiben rund 180 Unternehmen Schienenwege (BdS) und rund 400 Unternehmen Serviceeinrichtungen (BvSE).

---

[2] Nachtrag: Locomore hat die Betriebsaufnahme des HKX auf das Jahr 2011 verschoben. Die Betriebsaufnahme der Verbindungen Köln-Berlin und Stuttgart-Hamburg ist noch offen.

[3] Nachtrag: Im April 2010 hat Keolis angekündigt, von den geplanten Betriebsaufnahmen vorerst Abstand zu nehmen.

Bei den Betreibern von Schienenwegen besteht eine hohe Marktkonzentration. Insgesamt haben die relevanten Tochterunternehmen des DB Konzerns hier einen (auf die Trassenentgelte bezogenen) Marktanteil von rund 98 Prozent. Bezogen auf die Netzlänge liegt der Anteil der BdS der DB AG bei rund 90 Prozent.

Auch der Markt für Serviceeinrichtungen zeichnet sich durch eine hohe Marktkonzentration aus. So decken insbesondere bei Personenbahnhöfen, Rangiereinrichtungen und Abstellgleisen die größten drei Betreiber von Serviceeinrichtungen nahezu den gesamten Markt ab. Bei den Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme und bei den Güterladestellen betreiben die drei größten Anbieter rund drei Viertel der öffentlichen Einrichtungen. Etwas geringer, aber dennoch auf hohem Niveau, ist die Marktkonzentration bei Häfen und Wartungseinrichtungen. Je nach Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an EIU auch hier sehr eingeschränkt oder nicht vorhanden.

3.2 Zugang zu Schienenwegen

Im Rahmen der jährlichen Markterhebung gibt die Bundesnetzagentur Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) die Möglichkeit, marktrelevante Gesichtspunkte aus ihrer Sicht zu bewerten. Die Fragestellungen berücksichtigen dabei wesentliche Aspekte des Zugangs zur Infrastruktur, der operativen Betriebsabläufe als auch der Entgeltstrukturen und -höhen. Zudem können die Unternehmen allgemeine oder potenzielle Marktentwicklungs- und Wettbewerbshemmnisse beurteilen. Befragt werden alle öffentlichen EVU, kleine historische Museumsbahnen ebenso wie große Wettbewerber oder die EVU der DB AG.

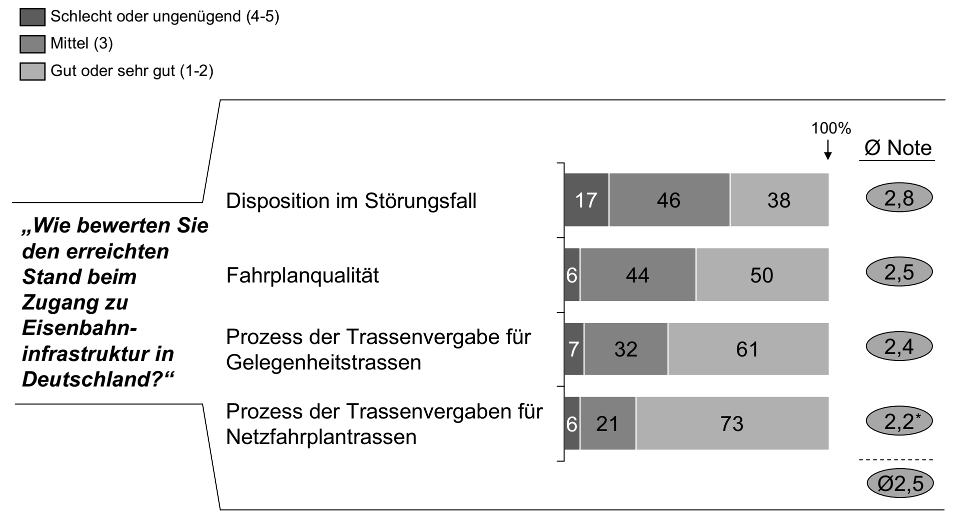
Der Fragebogenabschnitt enthält insbesondere auch Fragestellungen, die sich mit dem Zugang zu Schienenwegen, der Trassenvergabe und der Fahrplanqualität auseinandersetzen. Die EVU vergaben hier insgesamt gute bis befriedigende Bewertungen (vgl. Abbildung 8). Am kritischsten wurde die Disposition im Störungsfall bewertet (Bewertung: 2,8). Während etwa für die Trassenvergabe im Netzfahrplan klare Regelungen zum Ablauf und zur Priorisierung existieren, sind bei der Disposition keine gesetzlichen Regelungen definiert. In welcher Reihenfolge Züge bei einem (temporären) Engpass einen Streckenabschnitt nutzen, entscheidet der Disponent des Schienenwegbetreibers nach eigenem Ermessen oder auf Basis von unternehmensinternen Richtlinien.

Der Prozess der Trassenvergabe im Netzfahrplan wird weitgehend positiv wahrgenommen. Hier spielt insbesondere eine Rolle, dass Trassen des Nahverkehrs, dem größten Marktsegment, bei der Priorisierung der Trassenvergabe frühzeitig berücksichtigt werden und die gewünschten Trassen i. d. R. auch entsprechend zugeteilt werden.

Beschwerden und kritischere Bewertungen erhielt die Bundesnetzagentur zu diesem Thema überproportional von Wettbewerbern, die nicht ausschließlich im SPNV tätig sind. Zudem hat sich die Lage bei der Ende 2009 erfolgten Konstruktion der Bandbreiten für die Rahmenverträge in der Rahmenvertragsperiode 2010 bis 2015 verschärft. Im Frühjahr 2010 hatte die Bundesnetzagentur zahlreiche Mitteilungen über Konflikte bei der Erstellung der Rahmenvertragsangebote erhalten. Die Bundesnetzagentur hat sich deshalb für mehr Einsichtsmöglichkeiten in den Koordinationsprozess ausgesprochen.

Abbildung 8

Bewertung des Zugangs zu Schienenwegen, 2009



* Verschlechterung der Bewertung in 2010 erwartet
Quelle: Bundesnetzagentur

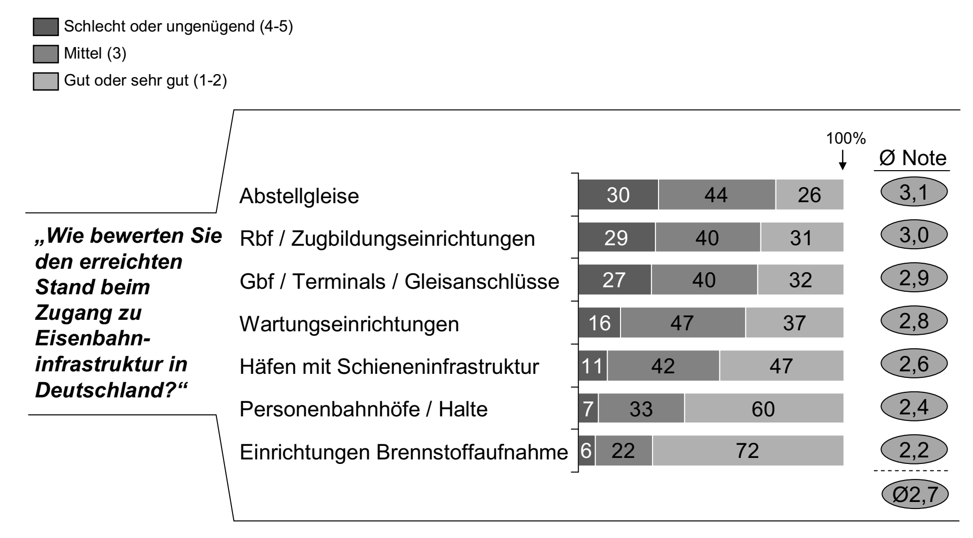
3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Die unterschiedliche Bewertung für den Zugang zu Serviceeinrichtungen wird in Abbildung 9 dargestellt. Kritisch wurde insbesondere der Zugang zu Abstellgleisen (Bewertung: 3,1), Rangierbahnhöfen und Zugbildungseinrichtungen (Bewertung: 3,0) sowie zu Güterbahnhöfen, Terminals und Gleisanschlüssen (Bewertung: 2,9) bewertet. Neben einer weit verbreiteten Unzufriedenheit mit dem Zugang zu Rangierbahnhöfen führt auch die mangelnde Kapazität von Gleisen in Serviceeinrichtungen zu schlechten Einschätzungen. Problematisch ist in diesen Konstellationen also z. T. nicht nur die diskriminierungsfreie Zuteilung der Kapazitäten, sondern der Mangel an Kapazität. Aus der Sicht der EVU sind jedoch beide Fälle gleichermaßen unbefriedigend und zeigen Handlungsbedarf an.

Folgerichtig bemängelten auch zahlreiche befragte Unternehmen den stetigen Rückbau etwa von Abstellgleisen. Die EVU führten dabei an, keinen ausreichenden Einfluss auf Aus- und Rückbaupläne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) zu haben. Die Kapazitätsplanung für die Infrastruktur der DB Netz AG richte sich vor allem an den Betriebskonzepten der Transporttöchter der DB AG aus. Zudem erwartet sie eine hohe Auslastung ihrer Anlagen, z. B. über langfristige Anmietungen. Folge sind Rückbaumaßnahmen. Eisenbahnverkehrsunternehmen bietet der Markt der Infrastrukturanlagen daher wenig Flexibilität.

Abbildung 9

Bewertung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen, 2009



Quelle: Bundesnetzagentur

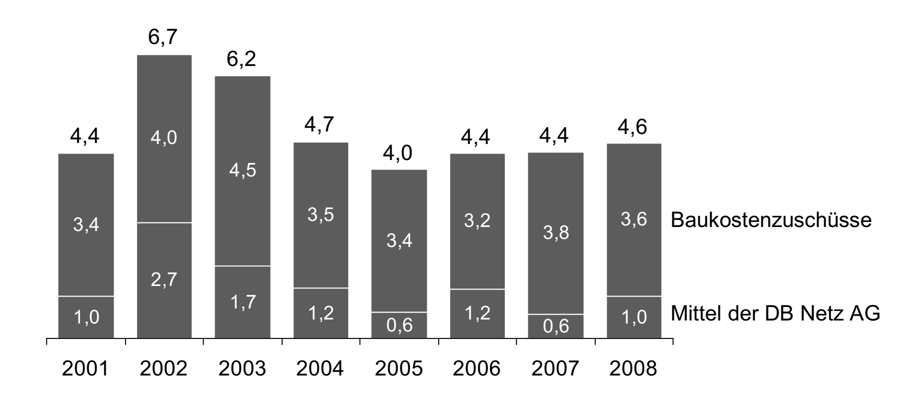
3.4 Investitionen im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Die Investitionen in die Verkehrswege der DB AG zeigen eine uneinheitliche Entwicklung. Die Investitionstätigkeiten waren in der Vergangenheit stark schwankend. So wurden etwa im Jahre 2005 rund 4,0 Mrd. Euro in die Verkehrswege der DB AG investiert, im Jahr 2002 beliefen sich die Investitionen auf 6,7 Mrd. Euro. Die Investitionsmittel setzen sich dabei aus Mitteln des Bundes (Baukostenzuschüsse) und aus Eigenmitteln der DB Netz AG zusammen und betreffen sowohl Neu- und Ausbauvorhaben als auch Investitionen in das Bestandsnetz.

Ab 2009 wurden die Regelungen zur öffentlichen Förderung des Bestandsnetzes grundsätzlich neu organisiert. Im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und der DB AG ist eine Verstetigung der Bundesmittel festgelegt worden. Der Bund stellt bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung des Bestandsnetzes (inklusive Verkehrsstationen und Energieversorgungsanlagen) bereit, davon 2,2 Mrd. Euro für die DB Netz AG. Im Gegenzug verpflichtet sich die DB AG über vertraglich festgelegte Kriterien ein vereinbartes Qualitätsniveau des Schienennetzes und der Bahnhöfe zu sichern. Die DB AG verpflichtet sich zudem pro Jahr 500 Mio. Euro an Eigenmitteln in das bestehende Netz zu investieren.

Abbildung 10

Brutto-Investitionen der DB Netz AG
Mrd. Euro



Quelle: DB Netz AG

3.5 Qualität der Eisenbahninfrastruktur

Die Ergebnisse der Befragung der EVU nach der Qualität des Netzes zeigen im Jahr 2009 keine signifikanten Veränderungen. Die EVU bewerteten den wahrgenommenen Ausbau- und Erhaltungszustand des Netzes weiterhin als verbesserungswürdig. 47 Prozent der EVU bewerteten den Ausbauzustand des Netzes mit „schlecht“ oder „ungenügend“. Bei der Frage nach dem Erhaltungszustand des Netzes lag der entsprechende Wert bei 45 Prozent.

Untersuchungen einzelner Aufgabenträger zeichnen ein ähnliches Bild. So berichtet der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) in der Ende 2009 erschienenen „Qualitätsanalyse Netzzustand“ davon, dass 13,1 Prozent des im VBB-Bereich befindlichen Netzes „nicht mit der eigentlichen Streckengeschwindigkeit befahrbar“ sind[4].

[4] http://www.vbbonline.de/download/dokumente/Netzzustandsbericht09.pdf

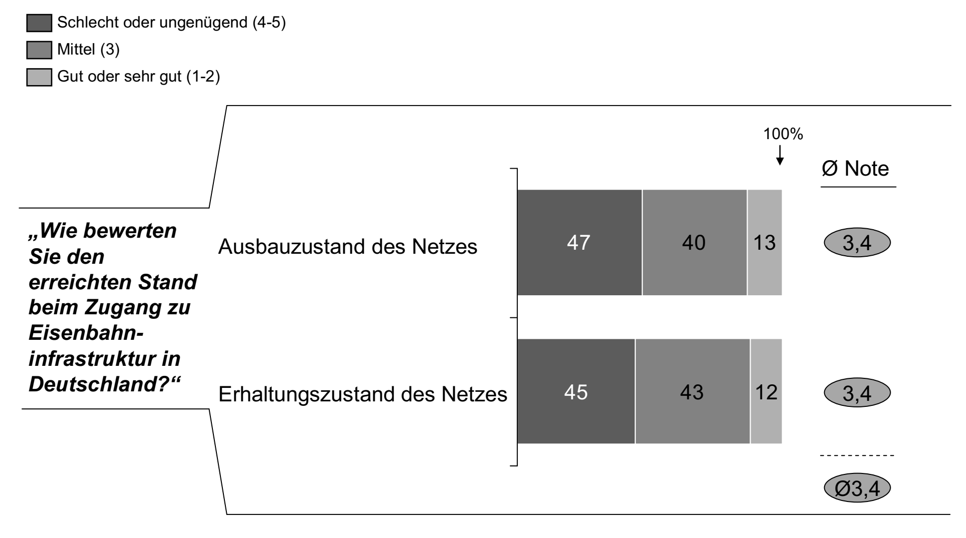
Zwei ebenfalls von Verkehrsverbünden durchgeführte Untersuchungen beschreiben die Qualität der in dem jeweiligen Verbundraum befindlichen Personenbahnhöfe. Untersucht wurden vor allem das Erscheinungsbild, die Sauberkeit und die Qualität der Fahrgastinformation. Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) stellt dabei in 21,6 Prozent aller Fälle ein nicht akzeptables Erscheinungsbild fest[5]. Ebenso stellt der VBB bei 27 Prozent der Stationen nicht ausreichende oder falsche Fahrgastinformationen fest[6]. Beide Verbünde sehen bei diesen Stationen dringenden Handlungsbedarf.

[5] http://www.vrr.de/imperia/md/content/pressemitteilungen/stationsbericht_2008_web.pdf

[6] http://www.vbbonline.de/download/dokumente/vbb_Qbericht2008bhf.pdf

Abbildung 11

Bewertung der Qualität der Eisenbahninfrastruktur, 2009



Quelle: Bundesnetzagentur

4 Nutzungsentgelte und Preise

4.1 Bedeutung der Infrastruktur-nutzungsentgelte

Die Nutzungsentgelte für Schienenwege und Serviceeinrichtungen stellen für Eisenbahnverkehrsunternehmen einen erheblichen Kostenblock dar. Insgesamt belaufen sich die in Deutschland gezahlten Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte auf knapp 5 Mrd. Euro, davon etwa 4 Mrd. Euro Entgelte für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Der übrige Betrag teilt sich in Stationsentgelte (rund 0,7 Mrd. Euro) und Entgelte für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (z. B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe, etc) auf.

Damit geben die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) rund 30 Prozent ihres Umsatzes in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) weiter. Insofern ist die Preisentwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte für EVU von großer Bedeutung, da sich steigende Vorleistungspreise negativ auf ihre Wettbewerbsfähigkeit im Hinblick auf andere Verkehrsträger auswirken.

Die Bandbreiten der Kosten für Trassenentgelte je nach Eisenbahnverkehrssegment fallen – gemessen am Umsatz der EVU – unterschiedlich aus. Während diese im SGV bei rund 12 bis 25 Prozent liegen, beträgt die Bandbreite im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ca. 24 Prozent bis zum Teil über 50 Prozent.

Wesentliche weitere Kostenblöcke eines EVU sind Energiekosten, Vertriebskosten, Kosten für Fahrzeuge (Abschreibungen oder Leasingraten, Wartung) sowie sonstige Personal- und Verwaltungskosten. Die Kostenanteile für Energie und Vertrieb belaufen sich im SPNV nach einer Darstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) auf rund 14 Prozent bzw. 4 Prozent. Spezifisch für den Eisenbahnsektor ist, dass insbesondere im SPNV bei dem überwiegenden Teil der zu beziehenden Vorleistungen natürliche oder de facto Monopole bestehen. Die Bereiche Trassenentgelte, Energiekosten, Stationsentgelte und Vertrieb stellen in der Darstellung der BAG in Summe knapp zwei Drittel der Gesamtkosten eines EVU im SPNV dar[7]. In allen diesen vier Bereichen sind die EVU im Wesentlichen auf Vorleistungen von Unternehmen der DB AG angewiesen.

Trassen- und Stationsentgelte unterliegen einer Kostenzuschlagsregulierung durch die Bundesnetzagentur. Aus Sicht der Bundesnetzagentur wäre es hier sinnvoll, den EIU Anreize zur effizienteren Erstellung dieser Vorleistungen zu geben. In den Bereichen Energie- und Vertriebskosten sind die Unternehmen wesentlich auf Leistungen der DB Energie GmbH und der DB Vertrieb GmbH angewiesen.

Unabhängig von der Art der Regulierung verdeutlicht der Anteil der Kosten, der für Vorleistungen an Unternehmen der DB AG geht, wie wichtig die wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der jeweiligen Preissysteme ist. Nur wenn sichergestellt ist, dass Wettbewerber hier faktisch gleiche Ausgangsposition wie die EVU des DB Konzerns haben, ist diskriminierungsfreier Wettbewerb möglich. Gerade die Preissysteme für Vertrieb und Energie sind hier etwa nach Aussagen der Monopolkommission nicht immer ausreichend wettbewerbsneutral ausgestaltet (etwa die Mengenrabattstaffelungen beim Bahnstrom oder die Höhe von Vertriebsprovisionen im Nahverkehr[8]).

4.2 Entwicklung der Trassenentgelte

Die Preise für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur sind 2009 weiter gestiegen. Seit 2002 ist das durchschnittlich gezahlte Trassenentgelt je Zugkilometer im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) um 31 Prozent, im Schienengüterverkehr (SGV) um 28 Prozent und im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) um 17 Prozent gestiegen. Demgegenüber lag die allgemeine Teuerungsrate (Inflation) in diesem Zeitraum bei zwölf Prozent.

Auch ein Vergleich der Trassenpreisentwicklung mit der Entwicklung der spezifischen Kosten der EIU („Inputpreise") verdeutlicht die hohen Steigerungsraten bei den Trassenpreisen. Das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur- und Kommunikationsdienste (WIK) hat einen Index entwickelt, der die typische Aufwandsstruktur von EIU aufgreift und die entsprechenden Aufwandsblöcke mit gewichteten Teilindizes hinterlegt (vgl. Teil II – Kapitel 6.4 – Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur). Die Inputpreise für EIU haben sich entsprechend diesen Überlegungen zwischen 2002 und 2009 um rund neun Prozent erhöht. Sie blieben damit noch unter der allgemeinen Teuerungsrate.

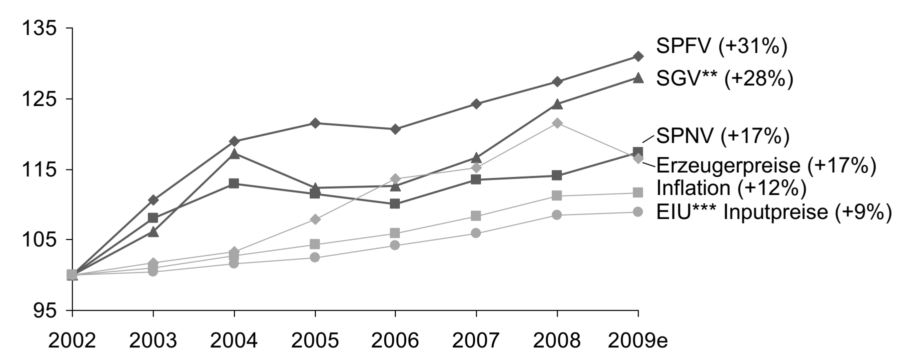
Bei der Betrachtung der Entwicklung von Trassenpreisen ausgewählter Produkte ergibt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 13). Die Preisentwicklung typischer, häufig nachgefragter Trassenprodukte der DB Netz AG weist ebenso kontinuierliche Preissteigerungen auf. Die durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungen der einzelnen Produkte lagen dabei zwischen 2,4 und 3,6 Prozent, die Gesamtpreissteigerungen zwischen 2002 und 2010 betragen zwischen 21 und 33 Prozent.

[7] https://www.lvs-sh.de/media/pdf/090320_lnvp_090306_web_FINAL.pdf

[8] Vgl. Monopolkommission „Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung"

Abbildung 12

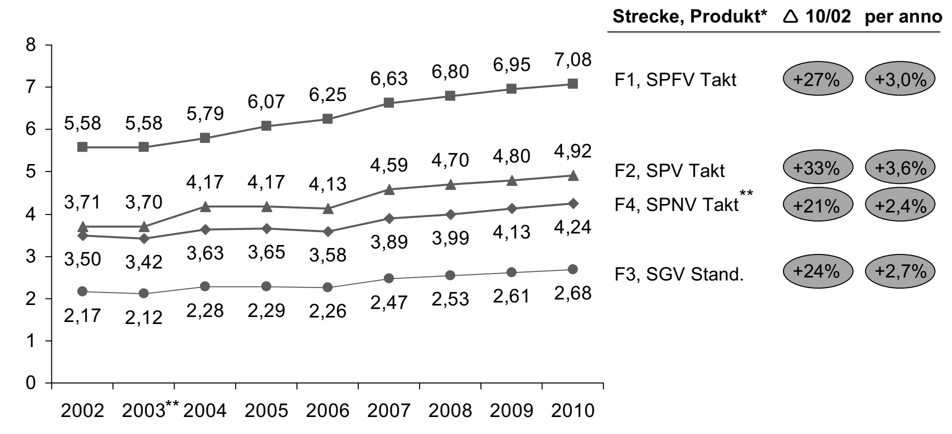
Durchschnittliches Trassenentgelt je Zugkilometer bei der DB Netz AG
Indexiert*, 2002 = 100



* Berechnet als Quotient aus Trassenentgelten und Betriebsleistung der DB AG Tochterunternehmen laut Leistungsverrechnung
** Anpassung des Segments im Railion Intermodal Tractionin 2005
*** Eisenbahninfrastrukturunternehmen
Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt, WIK

Abbildung 13

Entwicklung ausgewählter Trassenpreise
Euro je Trassenkilometer



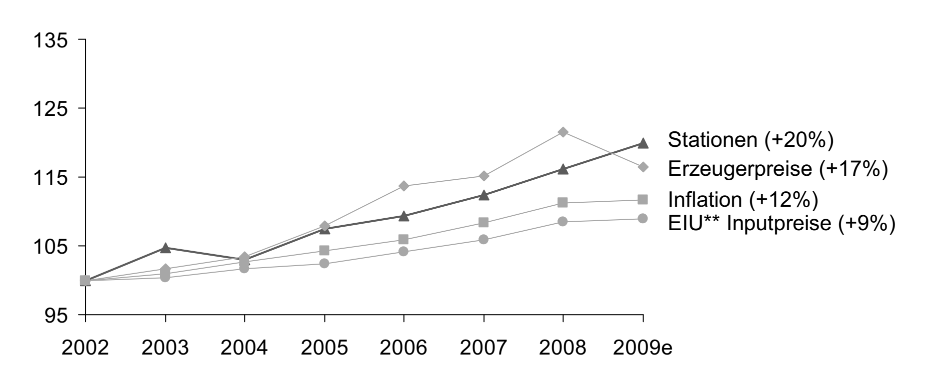
* Streckenkategorie, Produktfaktor
** Ohne Berücksichtigung Regionalfaktor
Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

4.3 Entwicklung der Stationsentgelte

Auch der durchschnittliche Erlös je Zughalt bei der DB Station&Service AG ist signifikant angestiegen. Betrug dieser 2002 noch 4,14 Euro, lag er 2008 bereits bei 4,82 Euro. Für 2009 erwartet die Bundesnetzagentur einen Durchschnittserlös von knapp fünf Euro. Insgesamt ist der durchschnittliche Erlös damit zwischen 2002 und 2009 um etwa 20 Prozent gestiegen.

Abbildung 14

Durchschnittlicher Erlös je Stationshalt bei der DB Station&Service AGS
Indexiert, 2002 = 100



* Berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Stationshalten
** Eisenbahninfrastrukturunternehmen
Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt, WIK

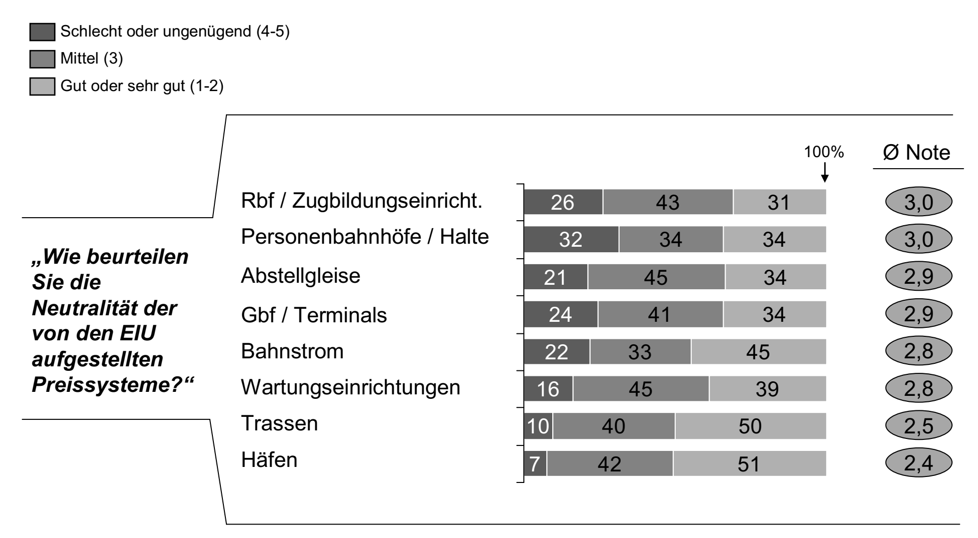
4.4 Neutralität der Entgeltsysteme

Analog zur Bewertung des Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3), haben die EVU in einem weiteren Themenkomplex des Fragebogens die Wettbewerbsneutralität der Preissysteme für die entgeltpflichtige Nutzung von Eisenbahninfrastruktur bewertet.

Die insgesamt beste Bewertung ergab sich für die Häfen. Auch die Entgeltsysteme für Schienenwege (Trassen) wurden überdurchschnittlich bewertet. Alle anderen Bereiche fallen gegenüber den genannten teils deutlich ab. Die insgesamt schlechteste Bewertung vergaben die EVU für Rangierbahnhöfe, die mit 31 Prozent auch die wenigsten positiven Bewertungen erhielten.

Abbildung 15

Bewertung der Neutralität der Entgeltsysteme, 2009



Quelle: Bundesnetzagentur

4.5 Entwicklung der Preise für Bahnstrom

Eine Entgeltregulierung für Bahnstrompreise ist nicht im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) verankert. Die Entwicklung der Bahnstrompreise wird von den Marktteilnehmern und Verbänden allerdings seit Jahren kritisch betrachtet.

Dabei zielt die Kritik zum einen auf den Umstand, dass sich die DB Energie GmbH als Betreiber des Bahnstromfernleitungsnetzes bisher der Regulierung der Durchleitungsentgelte nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) entzogen hat[9]. Die theoretische Möglichkeit, Drittanbieter mit der Lieferung von Traktionsenergie zu beauftragen und die DB Energie GmbH lediglich für die Netznutzung zu vergüten, wird durch die Höhe der Durchleitungsentgelte praktisch ausgeschlossen. Selbst wenn die Durchleitungsentgelte nach EnWG reguliert würden, wäre damit allerdings noch nicht zwingend die Wettbewerbsgleichheit zwischen den EVU gesichert. Die möglichen Auswirkungen einer Regulierung nach EnWG auf Preishöhe und Preisstruktur der Netzentgelte der DB Energie sind noch nicht abschließend bewertbar.

Zum anderen zielt die Kritik auf die Preisgestaltung der DB Energie GmbH in Bezug auf die Vollversorgung, insbesondere die Mengenrabattregelungen. So sind etwa Mengenrabatte von maximal vier Prozent nur von großen EVU (in der Regel DB-Töchter) zu erreichen, da die dazu notwendige Jahresabnahmemenge mindestens 500 GWh beträgt. Alle Wettbewerber der DB im SPNV zusammen erreichen dagegen nur eine Abnahmemenge von 700 GWh.[10] Daneben enthält das Preissystem noch einen zusätzlichen Auslastungsrabatt von 5 Prozent, den die Kunden erhalten, deren Jahresabnahmemenge 2000 GWh überschreitet. Dieser Rabatt bleibt den Wettbewerbern aufgrund der deutlich geringeren Abnahmemenge ebenfalls verwehrt.

Die Preise der Vollversorgung sind zwischen 2005 und 2010 zwischen 13 Prozent (Hochtarif) und 31 Prozent (Niedertarif) gestiegen (Abbildung 16). Die Entgelte für die reine Netznutzung sind allein von 2009 auf 2010 um 8,5 Prozent gestiegen.

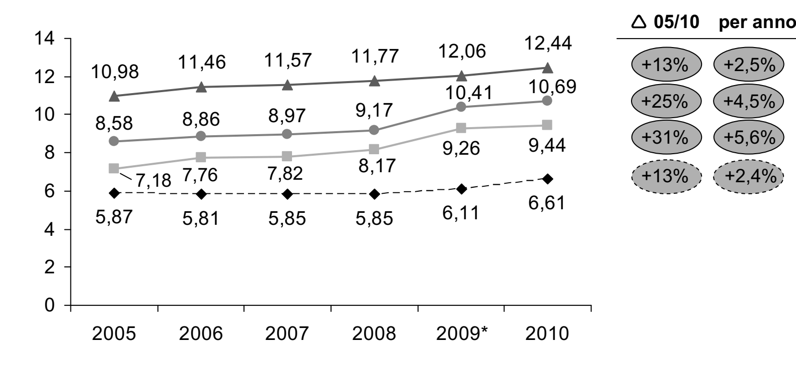
[9] Die Bundesnetzagentur hat die DB Energie GmbH Ende 2008 aufgefordert, einen Antrag auf Genehmigung der Netzentgelte gemäß § 23a EnWG zu stellen. Gegen diesen Bescheid wurde von der DB Energie Beschwerde vor dem OLG Düsseldorf eingelegt. Das OLG folgte in seiner Entscheidung vom Dezember 2009 jedoch der Auffassung der Bundesnetzagentur (Az. VI-3 Kart 61/09 (V)). Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.

[10] Vgl. Monopolkommission „Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung"

Abbildung 16

Bahnstrompreise DB Energie GmbH

Bahnstrompreise in Eurocent je kWh



* Preise nachAbsenkung im März 2009 (vorher: 12,11 ct(HT), 10,46 ct(MT), 10,01 ct(NT))

Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG

4.6 Entwicklung der Preise im Eisenbahnverkehr

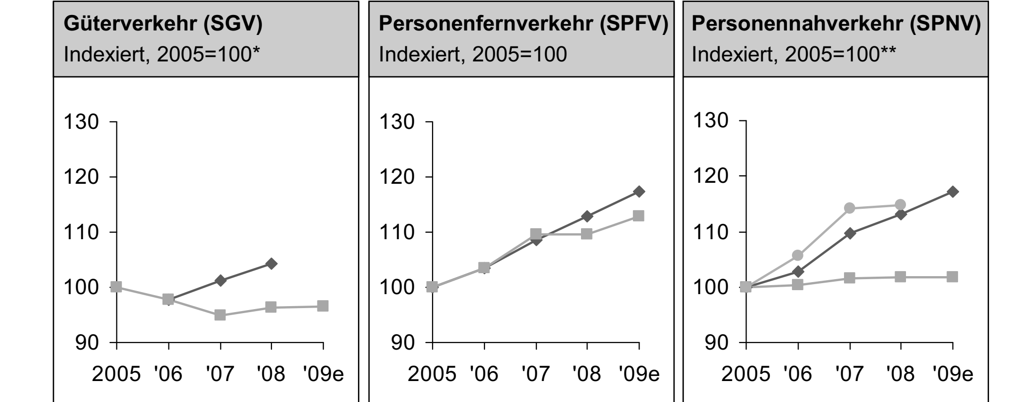
Die Preisbildung für Verkehrsleistungen im Schienengüter- und Personenverkehr ist nicht Teil des Regulierungsgebietes der Bundesnetzagentur. Die Preisentwicklung auf den Verkehrsmärkten ist dennoch ein wichtiger Indikator für die Gesamtentwicklung des Eisenbahnsektors.

Im SGV ist für den durchschnittlichen Erlös je Tonnenkilometer seit 2005 eine abnehmende Tendenz feststellbar. Der Preisindex des Statistischen Bundesamtes zeigt dagegen eine steigende Preisentwicklung. Die unterschiedliche Entwicklung liegt darin begründet, dass der Index des Statistischen Bundesamtes die Preisentwicklung für fest definierte Leistungen bei einem konstanten Mengengerüst darstellt, während der Durchschnittserlös je Tonnenkilometer auch von Verschiebungen im Mengengerüst beeinflusst ist. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht neben dem Preisindex für Schienengüterverkehr ebenfalls untergeordnete Teilindizes. Die höchste Teuerungsrate erfolgte demnach bei den Einzelwagen- und Ganzzugverkehren (6,7 Prozent zwischen 2006 und 2008). Traktionsleistungen und der kombinierte Verkehr haben sich dagegen nur unterdurchschnittlich verteuert (1,3 Prozent zwischen 2006 und 2008).

Etwa gleich hohe Teuerungsraten zeigt das Statistische Bundesamt für Fahrscheine im SPNV und im SPFV auf. Die Preissteigerungen zwischen 2005 und 2009 lagen hier jeweils bei rund 17 Prozent. Im SPNV ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der Erlös der EVU zum einen aus Fahrgeldeinnahmen (rund 40 Prozent) und zum anderen aus Zuschüssen aus Regionalisierungsmitteln (rund 60 Prozent) zusammensetzt. Während der Preis der Fahrscheine deutlich gestiegen ist, ist die Summe der beiden Erlösarten relativ zu der erbrachten Verkehrsleistung kaum gestiegen (2 Prozent). Grund ist, dass der Zuschussanteil in den letzten Jahren gesunken ist (von rund 65 Prozent in 2005 auf etwa 60 Prozent in 2008).

Abbildung 17

Durchschnittserlöse und Preise Eisenbahnverkehr



* Preisindex erst ab 2006 verfügbar; Werte Preisindex indexiert auf 2006 = Indexwert Durchschnittserlös
** Orange: Durchschnittserlös aus Fahrgeldeinnahme und Bestellerentgelten; Hellblau: Durchschnittserlös aus Fahrgeldeinnahmen
Quelle: Bundesnetzagentur (Durchschnittserlöse), Statistisches Bundesamt (Preisindizes), VDV

5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften

5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen

Der diskriminierungsfreie Zugang zur Schieneninfrastruktur bedingt, dass alle Zugangsberechtigten die Infrastruktur zu gleichen Bedingungen und Konditionen nutzen können. Hierzu sind die Anfertigung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen eine wichtige, gesetzlich verankerte Voraussetzung. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) stehen in der Pflicht, dieser Vorschrift nachzukommen.

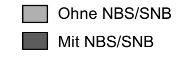
Konnten 2007 noch 63 Prozent der Betreiber der Schienenwege (BdS) keine Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) vorlegen, waren es 2008 immerhin nur noch 35 Prozent. Die Zahlen können vor dem obigen Hintergrund dennoch nicht zufriedenstellen, zumal die Quote nach ersten Auswertungen der für das Jahr 2009 vorliegenden Daten stagniert.

Weiterhin liegen die Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) noch deutlicher hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück. Einer Quote von 70 Prozent an Unternehmen, die in 2007 keine Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) erstellt hatten, stehen 58 Prozent in 2008 und weiterhin rund 50 Prozent in 2009 gegenüber. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass einige EIU, die nach dem Gesetz Zugang gewähren müssen, bisher keine Nachfrage von externen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zu verzeichnen haben.

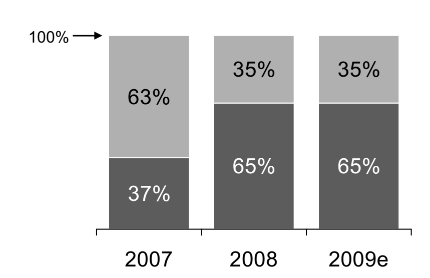
Die Bundesnetzagentur hat unabhängig davon betroffene EIU nochmals auf ihre gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Zudem hat die Bundesnetzagentur Unternehmen bei der Erstellung der Nutzungsbedingungen beraten und den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) bei der Entwicklung von „Muster-SNB“ unterstützt. Diese können von EIU als Vorlage für die Erstellung eigener Nutzungsbedingungen verwendet werden.

Abbildung 18

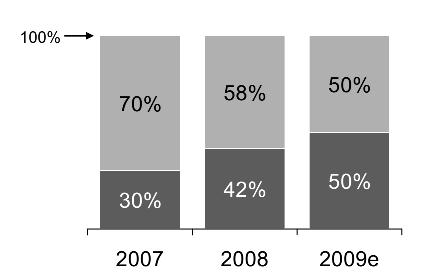
Anteil der EIU mit SNB bzw. NBS



Anteil EIU (Schiene) mit SNB
Prozent der BdS



Anteil EIU (Service) mit NBS
Prozent der BvSE



SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von ServiceeinrichtungenAngaben basieren auf Teilauswertung
Quelle: Bundesnetzagentur

5.2 Entgeltlisten

Neben der Erstellung von Nutzungsbedingungen sind EIU ebenfalls verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen. Von den Schienenwegbetreibern mit Nutzungsbedingungen haben über 95 Prozent auch entsprechende Entgeltlisten erstellt. Bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen liegt der Anteil bei 80 Prozent.

5.3 Getrennte Rechnungslegung

Öffentliche Eisenbahnunternehmen, die als integrierte Unternehmen sowohl EVU als auch EIU sind, haben gemäß § 9 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) beide Bereiche in ihrer Rechnungslegung zu trennen. Für jeden Bereich ist eine nach handelsrechtlichen Grundsätzen aufzustellende zusätzliche Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung zu veröffentlichen. Die Überwachung der Einhaltung der Vorschrift liegt bei den jeweiligen Genehmigungsbehörden. Ziel der Vorschrift ist, die Transparenz für Markteilnehmer, Zugangsberechtigte und Behörden zu erhöhen. Tatsächlich sind separate infrastrukturspezifische Aufstellungen in der externen Rechungslegung jedoch die Ausnahme. Von den integrierten Unternehmen haben 12 Prozent in der Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur angegeben, von den Vorschriften des § 9 AEG befreit worden zu sein. Von den verbleibenden 88 Prozent gaben 21 Prozent an, den Vorgaben entsprechend, eine getrennte Rechnungslegung vorzunehmen. Nach Recherche der Bundesnetzagentur wurde allerdings keine getrennte Rechnungslegung veröffentlicht. Dies schränkt die Bundesnetzagentur bei der Möglichkeit zur Validierung von Daten, etwa im Rahmen von Kostenprüfungen oder dem Marktmonitoring, erheblich ein.

5.4 Mitteilungspflichten nach § 14d AEG

In § 14d des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sind besondere Mitteilungspflichten öffentlicher EIU geregelt. So haben öffentliche EIU die Bundesnetzagentur zum Beispiel über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen zu unterrichten. Die Anzahl der zwischen 2006 und 2009 eingegangenen Meldungen ist in Abbildung 19 dargestellt.

Der größte Teil der Meldungen bezieht sich auch in 2009 auf Mitteilungen nach § 14d Nummer 2 AEG (beabsichtigte Ablehnung von Gelegenheitstrassen) und § 14d AEG Nummer 6 (beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Nutzungsbedingungen und Regelentgelten).

Der Rückgang der Meldungen zur beabsichtigten Ablehnung von Gelegenheitstrassen ist auf den Verkehrsmengenrückgang im Schienengüterverkehr (SGV) im Berichtsjahr zurückzuführen. Im Güterverkehr spielen Gelegenheitstrassen eine bedeutendere Rolle als im Personenverkehr. Mit dem deutlichen Rückgang der Betriebsleistung im SGV haben sich die vorhandenen Kapazitätsengpässe im Schienennetz nicht so stark ausgewirkt wie in den vergangenen Jahren.

Abbildung 19

Mitteilungseingänge nach §14d AEG
Anzahl bei der Bundesnetzagentur eingegangener Meldungen

Art der Meldung	2006	2007	2008	2009
§14d Nr.1 Ablehnung Trasse Netzfahrplan	6	0	3	0
§14d Nr.2 Ablehnung Gelegenheitstrasse	84	49	40	12
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtung	5	0	1	1
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	0	3	18	0
§14d Nr.5 Erhöhtes Entgelt	0	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung SNB	15	10	19	17
§14d Nr.6 Neufassung NBS	40	18	41	50
SUMME	150	80	122	80

SNB: Schienenetz-Benutzungebedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
Quelle: Bundesnetzagentur

Teil II – Tätigkeiten

1 Marktbeobachtung

1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14b Absatz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Neben der Überwachungsaufgabe, ist die Bundesnetzagentur auch gehalten, in Berichten und bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Bereits bei Aufnahme der Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Eisenbahnbereich hat sich gezeigt, dass insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarkts, Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur bisher keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt existierten. Seit 2006 erhebt die Bundesnetzagentur deshalb Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer (regulierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Aufgabenträger) versendet.

1.2 Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat ab April 2009 an knapp 800 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Dies war die vierte Markterhebung dieser Art. Um auch den kleineren Unternehmen die Gelegenheit zu geben die Fragen zu beantworten, wurde der Umfang noch einmal reduziert. Die Akzeptanz und Qualität der Antworten war in 2009 deutlich besser als in den Vorjahren. Die Unternehmen waren gehalten, u. a. Angaben zum Unternehmensgegenstand und zu Umsätzen, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2008 zu machen.

Ab Herbst 2009 wurden die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Marktbeobachtungen in Arbeitstreffen mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung verfügt die Bundesnetzagentur über ein wichtiges Instrument, umfassende Informationen über den Schienenverkehrsmarkt zu erlangen. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt jedoch auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der „Marktuntersuchung Eisenbahnen“ werden statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können[11].

[11] http://www.bundesnetzagentur.de/enid/Eisenbahnen/Downloads_339.html

2 Zugang zu Schienenwegen

2.1 Überblick der Tätigkeiten und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Hohe Bedeutung für die Öffnung der Schienenwege haben die Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Damit war eines der wichtigsten Netzzugangsthemen in 2009 vorgezeichnet: Der größte Schienennetzbetreiber in Deutschland, die DB Netz AG, plant, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Diese wären so jedoch den gesetzlich vorgegebenen Prozessen entzogen. Damit wären kurzfristig einschneidende Änderungen auf Kosten der Planungssicherheit der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) möglich. Im Interesse einer weiterhin effektiven Überprüfung hat daher die Bundesnetzagentur nach umfangreichen Ermittlungen mit Bescheid der Herausnahme der netzzugangsrelevanten Richtlinien widersprochen (vgl. Kapitel 2.2.1, zum Stand des Gerichtsverfahrens vgl. Kapitel 5.6).

Parallel dazu wurden zusammen mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) Muster-SNB erarbeitet, die von den anderen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) übernommen werden können; entsprechend wurden bereits Anträge auf Neufassung oder Änderung gestellt (vgl. Kapitel 2.2.2).

Waren bisher nur DB-EVU in den Betriebszentralen (BZ) der DB Netz AG vertreten, so streben Bundesnetzagentur und Eisenbahn-Bundesamt jetzt an, dass Wettbewerber Arbeitsplätze in den BZ bekommen oder zeitnah über ein mailbasiertes Informationssystem am Dispositionsgeschehen partizipieren können (vgl. Kapitel 2.3.1).

Weiterhin fordert die Bundesnetzagentur gleiche Zugangswege zum Trassenportal TPN der DB Netz AG, mit dem künftig überwiegend, später möglicherweise sogar auch vollständig Trassen angemeldet werden sollen (vgl. 2.3.2).

Noch nicht mit befriedigenden Ergebnissen läuft das in der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) skizzierte Überlastungsverfahren mit Mitteilung, Kapazitätsanalyse und Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität, weil die DB Netz AG bislang nur sehr zögerlich Überlastungen im Netz aufzeigt. Die bestehende Verfahrensanweisung wurde zusammen mit dem Eisenbahn-Bundesamt überarbeitet. Betriebliche Maßnahmen wurden bei zwei überlasteten Schienenwegen überprüft und mit einer Ausnahme zum Schutz des Wettbewerbs akzeptiert (vgl. 2.3.3).

Die Bundesnetzagentur wurde tätig beim Übergang einer Eisenbahnstrecke von einem EIU – das daraufhin die Strecke nicht mehr betreiben durfte – auf ein anderes EIU, das die Strecke noch nicht betreiben durfte. Als Folge der zwischenzeitlich fehlenden Genehmigung kam es zu einer Netzzugangsverweigerung, die künftig durch Sicherstellung ununterbrochen vorhandener Genehmigungen zu vermeiden ist (vgl. 2.3.4).

Erfolgreich verliefen mehrere einzelne Netzzugangsverfahren, weil die Probleme in zwei Fällen durch die Korrektur regionaler Dispositionsregeln und ein zusätzliches

Blocksignal sowie durch Akzeptanz der beantragten Zuglängen gelöst werden konnten; kurzfristig wurde auch der Anschluss eines kleinen EIU mit eigenem Verkehr an das DB-Netz gesichert.

Wenig praktische Relevanz weist der neue § 14g Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) auf, mit dem ausländische EVU in den Wettbewerb im innerdeutschen Schienenpersonenverkehr eintreten könnten. Unter den verkehrlichen Rahmenbedingungen Deutschlands ist ein Verkehr, bei dem mindestens 50 Prozent der Fahrgäste den jeweiligen Zug zur Grenzüberschreitung nutzen, nicht wirtschaftlich darstellbar. Zudem kann diese Regelung leicht umgangen werden, in dem die Verkehrsleistungen in Kooperation mit einem in Deutschland bereits zugelassenen EVU (z. B. ein deutsches Tochterunternehmen des ausländischen EVU) erbracht werden (vgl. Kapitel 2.4.1).

2.2 Prüfung von SNB

2.2.1 DB Netz AG – SNB 2011

Am 20. Oktober 2009 reichte die DB Netz AG ihre beabsichtigten Änderungen der SNB gemäß § 14d Nummer 6 AEG zur Prüfung bei der Bundesnetzagentur ein. Damit beabsichtigte sie, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den SNB herauszunehmen. Die Konzern-Richtlinien beinhalten aus historischen Gründen teilweise ausschließlich konzerninterne Anweisungen an die Mitarbeiter, deren Kenntnis für die Zugangsberechtigten nicht erforderlich ist. Diese beziehen sich auf Prozesse im Betriebsablauf, die ausschließlich Mitarbeiter des EIU betreffen und deren Kenntnisse für Mitarbeiter der EVU keinerlei Bedeutung haben. Dies sind u. a. Kommunikationsformen der Stellwerksmitarbeiter untereinander. Auch die Informationen, welche die Zugangsberechtigten ausschließlich zur Durchführung für die individuelle Fahrt benötigen (Beispiele: Fahrplan, Langsamfahrstellen, Informationen über kurzfristig auftretende oder zu erwartende Störungen, die die Durchführung der Zugfahrt beeinträchtigen), müssen nicht in den SNB enthalten sein. Allerdings sind in den Richtlinien auch zahlreiche Zugangsbedingungen enthalten, von denen die Zugangsberechtigten unbedingt für die Bestellung und Planung ihrer Verkehre Kenntnis haben müssen (Beispiele: Betriebsverfahren und technische Vorgaben für die Nutzung der Infrastruktur, die seitens der Antragstellerin aufgestellt wurden). Unterschieden werden können insbesondere technische, betriebliche und rechtliche Vorgaben.

- Technische Vorgaben: Hierzu zählen verbindliche Vorgaben, die an die Fahrzeuge gestellt werden. Änderungen in diesem Bereich führen zum Umbau der Fahrzeuge bzw. zu Softwareupdates, welche mit Kosten für die Zugangsberechtigten sowie einem erheblichen zeitlichen Vorlauf für die technischen Umbauten verbunden sind. Dies betrifft z. B. Neuerungen bei Anlagen der Infrastruktur an Schienenwegen, um Zugverkehre sicherer zu gestalten. Dies ist aber nur möglich, wenn die Sicherheitstechnik der Fahrzeuge kompatibel mit diesen Einrichtungen ist. Meist sind technische Weiterentwicklungen bei der Infrastruktur darauf ausgerichtet, dass Züge bei Gefahrensituationen automatisch die Geschwindigkeit reduzieren oder bis zum Stillstand abgebremst werden.
- Betriebliche Vorgaben: Hierunter sind verbindliche Vorgaben zu verstehen, die Anforderungen an die Organisation des EVU und deren Mitarbeiter stellen. Änderungen in diesem Bereich ziehen kostenträchtige Sachausgaben und Schulungen nach sich. Solche Maßnahmen wie z. B. die Einrichtung von Leitstellen bei Zugangsberechtigten oder die Ausrüstung von Leitstellen mit Kommunikationseinrichtungen, die kompatibel mit denen des EIU sind, erfordern einen erheblichen zeitlichen Vorlauf. Zudem müssen die Mitarbeiter in den Leitstellen der Zugangsberechtigten, aber auch die operativ tätigen Mitarbeiter entsprechend den Vorgaben des EIU geschult werden. Änderungen von betrieblichen Regelungen können auch dazu führen, dass mehr Personal der EVU auf Grund von Sicherungspflichten im Zug anwesend sein muss.
- Rechtliche Vorgaben: Hinsichtlich der rechtlichen Vorgaben wird u. a. festgelegt, wie die Risikoverteilung zwischen der DB Netz AG und den Zugangsberechtigten erfolgt. Hiernach richtet sich die Entscheidung der Zugangsberechtigten, wie sie wiederum ihre Transportverträge mit ihren Kunden zu gestalten haben. So ist z. B. zu entscheiden, welche Risiken auf die eigenen Kunden übertragen werden müssen, bzw. welche Haftung ausgeschlossen werden muss und welche Versicherungen ggf. abgeschlossen werden sollten.

Auf Grundlage der Zugangsbedingungen kalkulieren die Zugangsberechtigten ihre Kosten und Preise für die Verkehrsleistungen. Sie können nur anhand der Zugangsbedingungen fundiert entscheiden, ob ein Transportauftrag eines Kunden rentabel ist, also angenommen werden kann, und ob dafür eine Trasse bestellt werden soll. Die Bundesnetzagentur ist bei ihrer Prüfung davon ausgegangen, dass die Inhalte der Richtlinien insoweit als Pflichtinhalt der SNB anzusehen sind, als dass sie relevant sind für die:

- Investitionsplanung des Personals und der Sachmittel (ggf. Ankauf/Anmietung neuer Fahrzeuge oder Einstellung von Zusatzpersonal erforderlich),
- Schulung und Fortbildung des Personals,
- organisatorische Planung (Notwendigkeit der Anpassung der Unternehmensorganisation, Beispiel: Notfallmanagement des EVU muss an das des EIU aufgrund der Verkürzung der Eingreifzeiten angepasst werden),
- Beteiligung des Betriebsrats,
- Planung der Trassen hinsichtlich der Durchführbarkeit mit vorhandenem Personal und Fahrzeugen und / oder
- Planung der Trassen hinsichtlich der Kosten.

Als Bestandteil der SNB müssen die Richtlinien und deren Änderungen gemäß den Vorgaben der EIBV mindestens ein Jahr vor Durchführung der Fahrten (Fahrplan-

wechsel jedes Jahr im Dezember) veröffentlicht werden. Zuvor haben die EVU Gelegenheit, zu den Änderungen Stellung zu nehmen; der Bundesnetzagentur ist Gelegenheit zur Prüfung zu geben. Diese Prüfung verhindert Änderungen, die einzelne EVU benachteiligen. So kann z. B. überhöhten technischen Anforderungen an die Fahrzeuge entgegengewirkt werden. Der gesetzlich vorgesehene einjährige Änderungsrhythmus ermöglicht den Zugangsberechtigten, ihre Verkehre langfristig zu planen und ggf. notwendige Investitionen in Personal und Fahrzeuge vorzunehmen. Mit der Herausnahme der Richtlinien aus den SNB wären diese den gesetzlich vorgegebenen Prozessen entzogen. Somit wären kurzfristig einschneidende Änderungen möglich, den EVU wäre die Planungssicherheit entzogen und der Bundesnetzagentur eine effektive Überprüfung erschwert. Der Wettbewerb ist nur durch diesen langfristig angelegten Planungsprozess geschützt. Wichtige betriebliche und technische Änderungen sind davon unberührt und können nach Auffassung der Bundesnetzagentur auch unterjährig erfolgen.

Die Bundesnetzagentur hat daher mit Bescheid vom 17. November 2009 der Herausnahme der Richtlinien bis auf diejenigen Teile der Richtlinien, auf deren Kenntnis die Zugangsberechtigten vor einem Zugangsbegehren nicht unmittelbar angewiesen sind, widersprochen. Die DB Netz AG legte hiergegen Widerspruch ein und stellte einen Eilantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs (s. dazu Ausführungen im Kapitel 5.6 – DB Netz AG – Betrieblich-technische Regelwerke in SNB/NBS 2011).

2.2.2 SNB anderer Unternehmen und SNB Muster

Zusammen mit dem VDV hat die Bundesnetzagentur ein aktuelles Muster für die Erstellung von SNB erarbeitet, das die weniger aufwändigen SNB der übrigen EIU in Deutschland betrifft. Das Muster stellt eine Empfehlung an die Betreiber von Schienenwegen dar, die gesetzlich verpflichtet sind, SNB zu erstellen. Die Überarbeitung des Musters wurde erforderlich, um geänderten Rechtsvorschriften und einem fortentwickelten Rechtsverständnis der Bundesnetzagentur Rechnung zu tragen. An dem Arbeitskreis waren neben Vertretern des VDV und der Bundesnetzagentur auch EIU beteiligt. Ziel war es, bundesweit möglichst einheitliche und vollständige Regelwerke zu ermöglichen.

Zu den wesentlichen Änderungen gehört, dass Formulierungen, die den Betreibern der Schienenwege Ermessensspielräume eröffnen, geändert werden, um so eine Gleichbehandlung der Zugangsberechtigten zu gewährleisten und damit den Aspekt der Diskriminierungsfreiheit bei der Gewährung von Netzzugang zu stärken. Des Weiteren wurden im Nachgang zu verschiedenen gesetzlichen Änderungen, insbesondere betreffend die neuen Vorschriften über die Erteilung der Sicherheitsbescheinigung (§7a Absatz 1 Satz 1 AEG), über die Erteilung der zusätzlichen nationalen Bescheinigung (§ 7a Absatz 4 Satz 1 AEG) und über die Feststellung des Zugangsrechts im grenzüberschreitenden Personenverkehr (§ 14g AEG) Anpassungen vorgenommen. Eine weitere Änderung betrifft den Umgang mit Baumaßnahmen. Bei den Baumaßnahmen wird zwischen vorhersehbaren Instandhaltungs- und Baumaßnahmen und solchen, die aus Gründen der Sicherheit des Betriebs sofort durchgeführt werden müssen, differenziert. Etwaige Nutzungseinschränkungen von Schienenwegen aufgrund vorhersehbarer Instandhaltungs- und Baumaßnahmen sind im „besonderen Teil“ der SNB (SNB-BT) anzugeben. Um eine bessere Zusammenarbeit der Betreiber der Schienenwege, insbesondere bei der Beantragung von Zugtrassen, zu erreichen und die Bearbeitung dieser zu optimieren, wurden Fristen modifiziert und vereinheitlicht. Neben dem allgemeinen Teil der SNB haben die Betreiber von Schienenwegen auch den erwähnten unternehmensspezifischen besonderen Teil der SNB auszuarbeiten. Hierzu wurden Hinweise zur Ausgestaltung erarbeitet, die eine Hilfestellung für die Betreiber der Schienenwege darstellen.

Die Veröffentlichung der Muster-SNB nahm eine Vielzahl von EIU zum Anlass, ihre SNB neu zu fassen oder zu ändern. Die Änderungen sind der Bundesnetzagentur vorzulegen, die den beabsichtigten Änderungen innerhalb von vier Wochen widersprechen kann, sofern die Regelungen nicht mit den eisenbahnrechtlichen Bestimmungen, insbesondere dem diskriminierungsfreien Zugang, vereinbar sind.

Die Anpassungen der SNB spiegelten hauptsächlich die Änderungen des VDV-Musters wider. Einen Schwerpunkt ihrer Prüfung legte die Bundesnetzagentur auf das betrieblich-technische Regelwerk, soweit es nach Auffassung der Bundesnetzagentur Pflichtbestandteil der SNB ist (vgl. 2.2.1) und ebenso von der Veröffentlichungspflicht erfasst wird. Eine Vielzahl von EVU verweist derzeit lediglich auf fremde Regelwerke (beispielsweise des VDV oder der DB Netz AG) und nennt schlicht deren Bezugsquelle. Ein solches Vorgehen wird jedoch nicht als Umsetzung der Pflicht zur Veröffentlichung der gesamten SNB anerkannt. Bestimmungen in den Benutzungsbedingungen, die einen Verweis auf fremde betrieblich-technische Regelwerke enthalten, wird seitens der Bundesnetzagentur verbunden mit der Verpflichtung widersprochen, das angewandte betrieblich-technische Regelwerk explizit in die SNB aufzunehmen und zu veröffentlichen, soweit eine wettbewerbliche Relevanz gegeben ist.

2.3 Weitere Verfahren

2.3.1 Betriebszentralen

Die Bundesnetzagentur führte seit 2007 in Zusammenarbeit mit dem Eisenbahn-Bundesamt ein Verfahren gegen die DB Netz AG durch. In diesem ist überprüft worden, ob die alleinige Anwesenheit der DB-EVU in den Betriebszentralen (BZ) rechtswidrig ist.

Die BZ sind zuständig für die Koordination der Zugbewegungen im täglichen Betriebsablauf. Sie ergreifen insbesondere Maßnahmen zur Verspätungsbeseitigung. Auf Grund der vielen betrieblichen Unregelmäßigkeiten im Bahnverkehr durch häufige Abweichungen vom Fahrplan haben die BZ einen erheblichen Einfluss auf die tatsächli-

che Durchführung der Zugverkehre. Durch die Anwesenheit der konzerninternen EVU in den BZ haben diese einen besseren und schnelleren Einfluss auf die Entscheidungen über die Koordination der Züge als konzernexterne EVU. Sie erlangen dadurch erhebliche Vorteile hinsichtlich der Pünktlichkeit und Kosten ihrer Verkehre.

Nach Bewertung der Erkenntnisse aus dem Verfahren wurde die DB Netz AG nun mit Bescheid vom 26. Februar 2010 u. a. dazu verpflichtet, interessierten konzernexternen EVU je nach Wettbewerbsrelevanz (gemessen an den bestellten Trassenkilometern) die Möglichkeit einzuräumen, Arbeitsplätze in den BZ zu beanspruchen. Zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen der Disponenten sollen die EVU, die keinen Arbeitsplatz in den BZ einnehmen, künftig neben dem Ist- und Sollfahrplan ihrer eigenen Züge zeitaktuell alle Informationen in anonymisierter Form über die sich auf ihrem Laufweg befindlichen Züge erhalten, die sie zur Beurteilung benötigen (Geschwindigkeit, Halte, Trassenprodukt und Sollfahrplan). Die EVU sollen darüber hinaus permanent und gleichzeitig alle Informationen über Störungen auf dem Laufweg über ein mailbasiertes Informationssystem erhalten.

Die genannten Maßnahmen sind innerhalb einer Frist von sechs Monaten umzusetzen. Die Verpflichtungen werden zunächst auf einen Zeitraum von zwei Jahren begrenzt. Nach Ablauf der zwei Jahre wird eine Überprüfung der Entscheidung und ihrer Wirkung vorgenommen. Durch die Verpflichtungen soll eine Gleichstellung der konzerninternen EVU mit den konzernexternen EVU bewirkt werden.

2.3.2 Trassenportal TPN

Bereits in den SNB für 2010 hatte die DB Netz AG angekündigt, Trassenanmeldungen ab dem Netzfahrplan 2011 nur noch über das Anmeldesystem „Trassenportal DB Netz“ (TPN) entgegenzunehmen. Die DB Netz AG zog diese Änderung aufgrund von Interventionen der Bundesnetzagentur und Widerstand von Zugangsberechtigten aber wieder zurück. Das TPN soll eine umfassende Kommunikation bei der Trassenanmeldung sicherstellen. Dies beinhaltet die Abgabe eines Angebots oder die Ablehnung durch den Eisenbahninfrastrukturbetreiber sowie die Annahme oder die Ablehnung durch die EVU.

Die Bundesnetzagentur führte seit Anfang 2009 mehrere Anhörungen mit der DB Netz AG zum TPN durch; außerdem informierte sie sich bei der Schweizerischen Bundesbahn (SBB) über deren Trassenanmeldesystem NeTS-AVIS, das für mehr Transparenz und Information zu Gunsten der EVU sorgt. Bei der Präsentation des TPN durch die DB Netz AG stellten sich unterschiedliche Zugangswege für die EVU heraus: Der Zugang erfolgt für externe EVU über den Internetzugang und für interne EVU über das Intranet. Eine Ungleichbehandlung durch die Zugangswege kann daher nicht ausgeschlossen werden. Die Bundesnetzagentur fordert gleiche Zugangswege zum TPN und ein sich selbsterklärendes sowie an die Begrifflichkeiten der EIBV angepasstes Handbuch. Außerdem wird die Beschränkung der Eingaben im TPN auf das Notwendigste, die transparente und umfassende Bekanntgabe von Updates, der Versand eines elektronischen Nachweises über den Eingang einer Trassenanmeldung bei der DB Netz AG und die Aufnahme des Handbuchs in die SNB verlangt.

Trotz des noch laufenden Diskussionsprozesses stellte die DB Netz AG ihre beabsichtigten TPN-Änderungen den EVU zur aktuellen SNB-Stellungnahme im Internet bereit und bekräftigte damit ihre Absicht, das System zur ausschließlichen Anmeldung zum Netzfahrplan 2011 einzuführen. Einige EVU erklärten nochmals ihre Bedenken, und auch die Bundesnetzagentur wiederholte ihre Forderungen. Als Reaktion darauf hat die DB Netz AG in den nach § 14d AEG bei der Bundesnetzagentur vorgelegten Änderungen zu den SNB 2011 die beabsichtigte verbindliche Einführung TPN komplett entfernt.

2.3.3 Überlastungsverfahren

Eines der wichtigsten Grundsatzthemen für den Zugang zu Schienenwegen ist die Kapazität des Netzes. Zahlreiche Strecken und Verkehrsknoten im Schienennetz sind nach allgemeiner Brancheneinschätzung weitgehend ausgelastet und können somit nennenswerte Neuverkehre gar nicht aufnehmen. Zwei Vorgänge zeigen die zunehmende Bedeutung der Überlastungsproblematik auf:

- Die EU plant mittels einer Verordnung die „Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr“, wozu binnen drei bis fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung in Deutschland drei Güterverkehrskorridore einzurichten sind. Das Problem der Überlastung wird sich auf diesen Korridoren noch verschärfen. Insbesondere der Korridor Amsterdam – Rheinschiene – Schweiz – Mailand betrifft Schienenstrecken, die als Verbindungen zwischen und in den größten deutschen Ballungsräumen erhebliche Bedeutung nicht nur für den Güter-, sondern auch für den Personennah- und -fernverkehr haben und im Mischverkehr bereits heute weitgehend ausgelastet sind.
- Ende des Jahres 2009 wurde deutlich, dass sich zwei nicht zum DB-Konzern gehörende Wettbewerber mittels Rahmenverträgen um Schienenwegkapazität für den Schienenpersonenfernverkehr von Hamburg über den Rhein-Ruhr-Raum bis in den Raum Frankfurt bemühen, so dass infolgedessen Trassenkonflikte drohen. Ein ähnlich gelagerter konkreter Trassenkonflikt trat bereits bei der Netzfahrplanvergabe für 2011 auf der Strecke Düsseldorf–Duisburg–Essen auf.

Wie mit Überlastungen im Schienennetz umzugehen ist, ist in den §§ 16 bis 18 der EIBV geregelt: Der betroffene Betreiber des Schienenwegs ist verpflichtet, überlastete Schienenwege unverzüglich der zuständigen Aufsichtsbehörde und der Bundesnetzagentur mitzuteilen und diese in den SNB zu veröffentlichen. In den SNB 2011 ist dies für die Strecken (Frankfurt-)Hailer-Meerholz–Fulda und die Oberrheinstrecke Offenburg–Weil am Rhein (ohne Umfahrung Freiburg) erfolgt.

Anschließend an die Überlastungsmitteilung sind jeweils binnen eines halben Jahres eine Kapazitätsanalyse durch-

zuführen und ein Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) vorzulegen. Auch diese Maßnahmen sind erfolgt, wobei allerdings keine neuen Erkenntnisse erwartet werden konnten, da beide Strecken ohnehin bereits im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung bearbeitet bzw. ausgebaut werden. Interessant waren insofern nur betriebliche Maßnahmen, insbesondere die Ausweisung von Umleitungsstrecken und die Vorgabe von Fahrzeiten. Die entsprechenden Vorschläge wurden seitens der Bundesnetzagentur geprüft und nach Zustimmung in die SNB 2011 aufgenommen, während dem DB-Netz-Wunsch des Ausschlusses aller Züge ohne die Zugleitsysteme LZB CIR ELKE II bzw. einer Nachrangigkeit der entsprechenden Züge auf der Oberrheinstrecke nicht zugestimmt wurde: Zum einen wäre der Kapazitätsgewinn nur marginal und zum anderen wegen des Ausschlusses einiger Wettbewerber nicht angemessen gewesen. Falls in dieser Hinsicht Probleme auftreten, lösen sie sich möglicherweise bereits in naher Zukunft durch Nachrüstung der entsprechenden Züge. Bei einem konkreten Konflikt dürften schnellere, weniger Kapazität verbrauchende Züge ohnehin über die Priorisierung bei der Trassenvergabe zum Zuge kommen.

Nach wie vor gilt jedoch, dass trotz der großen Be- und möglicherweise Überlastung des deutschen Schienennetzes die entsprechenden Mitteilungen seitens der DB Netz AG nur sehr zurückhaltend erfolgen. So räumte die DB Netz AG zwar ein, dass sie auf der Strecke Düsseldorf–Duisburg–Essen Trassen nicht vergeben konnte, wollte aber dennoch keine Überlastungsmitteilung abgeben. Eine Verfahrensanweisung, die im Jahr 2009 zusammen mit dem Eisenbahn-Bundesamt überarbeitet worden ist, sieht vor, dass die DB Netz AG ihr Schienennetz zunächst im Hinblick auf Überlastungen detektiert und dabei vorgegebene Parameter anwendet sowie mögliche Ausnahmen prüft, um dann das Ergebnis für eine „Erstanalyse“ vorzulegen, bei der sie ihre Position gegenüber den beiden beteiligten Behörden vorträgt. Die Behörden haben inzwischen nach Prüfung eine Überlastungsmitteilung für die Strecke Düsseldorf–Duisburg–Essen verlangt.

Festzuhalten bleibt, dass die Ausweisung überlasteter Schienenwege bisher nicht die bestehenden Diskrepanzen zwischen Markterfordernissen und Kapazität des Schienennetzes abbildet. Die Bundesnetzagentur führt daher intensiv Gespräche mit dem Eisenbahnbundesamt und der DB Netz AG mit dem Ziel, eine Verbesserung der gegenwärtigen Methodik zu erreichen.

2.3.4 Sicherstellung eines ununterbrochenen Eisenbahnbetriebes im Falle der Verpachtung/Verkauf einer Eisenbahnstrecke

Die Bundesnetzagentur eröffnete im Jahr 2009 ein Netzzugangsverfahren gegen ein EIU wegen des Verdachts der faktischen Netzzugangsverweigerung durch Verpachtung bzw. Verkauf einer Eisenbahnstrecke an ein anderes EIU, das nicht die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen des § 6 bzw. § 7f AEG erfüllte und somit keinen Netzzugang zur betreffenden Strecke gewähren konnte.

Das bislang die Eisenbahnstrecke betreibende EIU stellte bei der zuständigen Eisenbahngenehmigungsbehörde einen Antrag auf Einschränkung der Genehmigung nach § 6 AEG bezüglich der zu verpachtenden Strecke und erhielt per Bescheid die gewünschte Änderung der Betriebsgenehmigung. Durch die antragsgemäße Einschränkung der Genehmigung nach § 6 AEG durfte das ursprünglich die Strecke betreibende EIU diese Eisenbahnstrecke nun nicht mehr betreiben. Das EIU, das die betreffende Strecke bereits von dem bislang die Strecke betreibenden EIU angepachtet hatte, verfügte jedoch zunächst weder über eine Genehmigung nach § 6 AEG noch über eine Genehmigung nach § 7f AEG. Während nach einiger Zeit eine Genehmigung nach § 6 AEG erteilt wurde, konnte eine Genehmigung nach § 7f AEG wegen unvollständiger Antragsunterlagen nicht erteilt werden.

Da bei der Einschränkung der Betriebsgenehmigung des ersten EIU nicht die Voraussetzungen eines ununterbrochenen Betriebes der betroffenen Eisenbahninfrastruktur geprüft bzw. berücksichtigt worden waren, entstand ein – rechtlich nicht zulässiger – Zustand, der trotz Verpflichtung zur Zugangsgewährung gemäß § 14 Absatz 1 AEG zur faktischen und sachlich nicht gerechtfertigten Verweigerung des Netzzuganges führte. Aus Sicht der Bundesnetzagentur muss bei Erteilung, Rücknahme oder Einschränkung von eisenbahnrechtlichen Betriebsgenehmigungen sichergestellt werden, dass eine bestehende Verpflichtung zur Netzzugangsgewährung nicht beeinträchtigt oder faktisch ausgeschlossen wird. Außerdem ist nach Auffassung der Bundesnetzagentur durch die zuständige Eisenbahngenehmigungsbehörde zu prüfen, ob das EIU, welches eine Eisenbahninfrastruktur pachtet oder kauft, über die notwendigen Genehmigungen verfügt bzw. diese zeitnah nach Übernahme der Eisenbahninfrastruktur erhalten wird.

Der vorliegende Sachverhalt war auch Gegenstand einer kleinen Anfrage einer Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag. Die anfragende Bundestagsfraktion sah in dem Verhalten des verpachtenden EIU einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Gewährleistung des diskriminierungsfreien Eisenbahninfrastrukturzuganges nach § 14 Absatz 1 AEG.

Die zuständige Eisenbahngenehmigungsbehörde teilte daraufhin mit, dass das betroffene EIU künftig durch eine entsprechende Gestaltung der Pacht- bzw. Kaufverträge sicherstellen wolle, dass nicht durch eine zögerliche Aufnahme des Betriebes der Netzzugangsanspruch Dritter unterlaufen wird. Die Bundesnetzagentur wird auch künftig mittels Netzzugangsverfahren Sachverhalte hinsichtlich faktischer Netzzugangsverweigerung durch Betreiber, die nicht über eine entsprechende Betriebsgenehmigung verfügen, prüfen und erforderlichenfalls beanstanden.

2.3.5 Abbau systematischer Verspätungen durch Korrektur regionaler Dispositionsregeln

Anfang 2009 schaltete ein EVU die Bundesnetzagentur ein, weil es mit seinem Nahverkehrszug seiner Meinung nach immer wieder durch falsche Disposition vermeidbare Verspätungen erfuhr. Der Reisezug eines mit dem Betreiber der Schienenwege verbundenen EVU traf wiederkehrend mit erheblicher Verspätung an der vorgesehe-

nen Überholstrecke ein. Gleichwohl erhielt der Zug des Beschwerdeführers nicht die Möglichkeit, weitgehend pünktlich zu fahren oder sich – bei gleichzeitiger Verringerung der Verspätung – im späteren Streckenverlauf überholen zu lassen, obwohl die dafür benötigte Infrastruktur vorhanden ist. Die Bundesnetzagentur regte daraufhin nicht nur die Überprüfung der regionalen Dispositionsregeln, sondern vor allem auch regelmäßige Lagebesprechungen in der Betriebszentrale zur Lösung solcher Probleme an.

In der Folge kam es zu einer einvernehmlichen Problemlösung zwischen den betroffenen EVU, der sich schließlich auch das zuständige EIU anschloss, indem es den Aufbau eines zusätzlichen Blocksignals im längsten Zugmeldeabschnitt für beide Richtungen binnen der nächsten 13 Monate zusagte. Die neuen Dispositionsvereinbarungen ermöglichten daraufhin die Einstellung des Verfahrens nach § 14c AEG.

2.3.6 Sicherung des Netzzugangs eines kleinen Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmens

Ein kleineres Eisenbahnunternehmen, das sowohl als EVU als auch als EIU tätig ist, beschwerte sich darüber, dass auf Grund von Taktverdichtungen im Schienenpersonennahverkehr bzw. auf Grund der zusätzlichen Belegung einer Strecke der DB Netz AG ab dem Fahrplanjahr 2010 seine eigene Infrastruktur von den Gleisen der DB Netz AG aus nicht mehr zu marktgerechten Zeiten erreichbar wäre. Betroffen wären zahlreiche Fahrten von einem Rangierbahnhof in das Streckennetz des kleinen EIU gewesen, wobei sowohl Fahrten des EVU selbst sowie Fahrten anderer EVU nicht mehr hätten durchgeführt werden können. Diese Fahrten werden überwiegend als Rangierfahrten durch einen wichtigen Hauptbahnhof geführt und kreuzen dabei zahlreiche andere Verkehre bis hin zum Fernverkehr. Damit waren sowohl Aspekte von Netzzugang als auch von Kapazität/Überlastung angesprochen, so dass die Bundesnetzagentur ein Netzzugangsverfahren eröffnete. Nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen, insbesondere dem Infrastrukturanschlussvertrag, wurde knapp drei Wochen später eine Anhörung in einer nahen Außenstelle der Bundesnetzagentur durchgeführt.

Als kurzfristige Lösung wurden die Rangierfahrten für den nächsten Netzfahrplan trotz der hohen Zugdichte sichergestellt. Anschließend fanden weitere Gespräche statt, um für das Problem eine mittel- bis langfristige Lösung zu erreichen. Anfang 2010 hat das betroffene Unternehmen mitgeteilt, dass inzwischen Zeitfenster gefunden und fixiert worden sind, die im täglichen Betrieb die notwendigen Verbindungsfahrten zwischen beiden Netzen sichern und für den Betrieb in angemessener Qualität sorgen. Das Verfahren wurde daraufhin eingestellt.

2.3.7 Gewährung von Trassen mit beantragter Zuglänge eines Güterverkehrsunternehmens

Ende August wandte sich ein EVU mit einer Beschwerde an die Bundesnetzagentur. Das EVU beförderte im laufenden Netzfahrplan regelmäßig Güterzüge mit einer Zuglänge von 600 Metern zwischen zwei großen deutschen Städten. Das Unternehmen beantragte auch für den kommenden Netzfahrplan diese Zuglängen in der gleichen Relation und erhielt dafür von der DB Netz AG eine Ablehnung. Die DB Netz AG bot dem Cargounternehmen Fahrpläne für kürzere Züge an. Das EVU teilte der Bundesnetzagentur daraufhin mit, dass eine kürzere Zuglänge als die beantragte dazu führen würde, dass der Verkehr nicht mehr rentabel sei.

Die Bundesnetzagentur leitete daraufhin ein Netzzugangsverfahren ein. Im Zuge dieses Verfahrens prüfte sie eingehend den Sachverhalt und erließ Anfang September einen Bescheid gegen die DB Netz AG. Hierin wurde die DB Netz AG verpflichtet, dem EVU die beantragte Zuglänge uneingeschränkt zu gewähren. In mehreren fachlichen Gesprächen mit der DB Netz AG wurde die Angelegenheit besprochen und eine Lösungsmöglichkeit gesucht. Dies führte letztlich zum Erfolg. Der Bescheid wurde umgesetzt. Zwischen der DB Netz AG und dem EVU konnte auch für den anschließenden Netzfahrplan eine Vereinbarung für die gewünschte Zuglänge geschlossen werden.

2.4 Sonstige Aktivitäten

2.4.1 Grenzüberschreitender Personenverkehr

Zum 1. Januar 2010 wurde der Markt für den internationalen Personenverkehr gemäß der Richtlinie 2007/58/EG geöffnet. Ziel der Richtlinie ist die Förderung des Wettbewerbs zwischen den EVU; sie gewährt allerdings keine Zugangsrechte für das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen im gesamten Personenverkehr, sondern nur für den grenzüberschreitenden Personenverkehr einschließlich des Rechts, Fahrgäste an Zwischenhalten aufzunehmen oder abzusetzen. Dieses eingeschlossene Recht darf aber nicht benutzt werden, um eine generelle Marktöffnung zu bewirken. Aus diesem Grund erhalten EVU nur dann Anspruch auf Zugang, wenn der Hauptzweck ihrer Verkehrsleistung darin besteht, Fahrgäste grenzüberschreitend zu befördern. Vereinfacht ausgedrückt, sollten also mindestens 50 Prozent der Fahrgäste des jeweiligen Zuges grenzüberschreitend unterwegs sein.

In Umsetzung der Richtlinie 2007/58/EG ist seit dem 1. Januar 2010 § 14g AEG anzuwenden. Gemäß dieser Vorschrift hat derjenige, der beabsichtigt, bei einem EIU den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur im grenzüberschreitenden Personenverkehr (§ 2 Absatz 2b AEG) zu beantragen, mindestens zwei Monate vor der Antragstellung schriftlich einen Antrag bei der Regulierungsbehörde auf Feststellung der Zugangsberechtigung zu stellen.

Um auf die entsprechenden Anträge nach § 14g AEG vorbereitet zu sein, wurden im Jahr 2009 die Vorschrift und die notwendigen Voraussetzungen erörtert sowie eine Bestandsaufnahme der bereits vorhandenen grenzüberschreitenden Personenverkehre durchgeführt, um zu prüfen, inwieweit bei diesen gegebenenfalls Anträge nach § 14g AEG zu erwarten sind. Betroffen erschienen zunächst auch zahlreiche Nahverkehre, obwohl das europäi-

sche Recht nicht wie in Deutschland zwischen Nah- und Fernverkehr unterscheidet und die Zielsetzung der Marktöffnung insbesondere den Fernverkehr betrifft, um die Schiene im intermodalen Wettbewerb gegenüber dem Flugverkehr zu stärken.

Zugangsberechtigt sind neben den EVU auch die Aufgabenträger, welche die ausreichende Bedienung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sicherzustellen haben (§ 14 Absatz 2 Nummer 3 AEG). Die Aufgabenträger können selbst die Zuweisung von Zugtrassen an sich oder an ein EVU beantragen. Außerdem kann eine Zugangsberechtigung auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen (§ 14 Absatz 3 Nummer 3 i. V. m. Absatz 2 AEG) vorliegen. Das ist regelmäßig im grenzüberschreitenden Nahverkehr der Fall, weil sich die Aufgabenträger beiderseits der Staatsgrenzen auf einen gemeinsamen Nahverkehr verständigt und dazu als zuständige Landesorganisationen entsprechende Verträge abgeschlossen haben. Ein typischer Fall ist beispielsweise der Nahverkehr zwischen Leer in Ostfriesland und der benachbarten niederländischen Stadt Groningen.

Relevant wird § 14g AEG nur in den Fällen, in denen keine Zugangsberechtigung gemäß § 14 Absatz 2 und 3 AEG gegeben ist und keine zwischenstaatliche Vereinbarung zwischen Deutschland und dem jeweiligen Nachbarland vorliegt. In diesen Fällen ist von der Bundesnetzagentur zu prüfen, inwiefern der Hauptzweck der betreffenden Eisenbahnverkehrsleistungen in der grenzüberschreitenden Personenbeförderung liegt. Gesetzlich vermutet wird der Hauptzweck lediglich für den Fall, dass die Mehrzahl der Beförderungen grenzüberschreitend erbracht wird. Denkbar wäre auch eine Beurteilung auf der Grundlage der Umsätze: Grenzüberschreitende Fahrgäste sind eher länger unterwegs, so dass die Fahrgelderlöse durch sie tendenziell höher als bei Fahrgästen sind, die nur innerstaatlich unterwegs sind.

Nach erster Einschätzung ist jedoch davon auszugehen, dass die Vorschrift in der Praxis kaum zur Anwendung gelangen wird: Sobald ein ausländisches EVU eine Gesellschaft mit Sitz in Deutschland gründet, ist es bereits aus diesem Grund zugangsberechtigt (§ 14 Absatz 2 Nummer 1 AEG). Nahezu alle ausländischen EVU, die potentiell an grenzüberschreitenden Personenverkehren interessiert sein könnten, verfügen also über ihre Tochterunternehmen in Deutschland bereits über den Netzzugang und müssen ihn nicht eigens nach § 14g AEG beantragen.

Zudem ist unter den verkehrlichen Rahmenbedingungen Deutschlands ein Verkehr, bei dem mindestens 50 Prozent der Fahrgäste den jeweiligen Zug zur Grenzüberschreitung nutzen, nicht wirtschaftlich darstellbar. Selbst auf Linien wie Amsterdam–Utrecht–Arnheim–Oberhausen–Duisburg–Düsseldorf–Köln–Frankfurt Flughafen– Frankfurt Hauptbahnhof, die im zweistündlichen ICE-Verkehr in Kooperation zweier Staatsbahnen angeboten wird, ist die Summe der Fahrgäste, die im „Binnenverkehr“ in den Niederlanden oder in Deutschland unterwegs sind, signifikant größer ist als die Summe der Fahrgäste, die international unterwegs sind.

3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.1 Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

Der Rückgang des Transportaufkommens im Schienengüterverkehr in 2009 sowie die steigende Zahl der Zusammenschlüsse von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zeigen deutlich, wie empfindlich der Schienengüterverkehr auf Marktbewegungen reagiert. Gerade hier gilt es, durch eine erfolgreiche Regulierung, insbesondere auch in Serviceeinrichtungen, den Wettbewerb für die Zukunft nachhaltig zu stärken.

Die Bundesnetzagentur hat das Jahr 2009 genutzt, einige grundsätzliche Fragestellungen der Nutzung von Serviceeinrichtungen zu beleuchten. Es sind wesentliche Weichen hin zu mehr Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der Nutzung von Serviceeinrichtungen gestellt worden. So wurde z. B. die Nutzung von Serviceeinrichtungen der DB Netz AG zur Zugbildung und Zugauflösung, insbesondere in Rangierbahnhöfen, eingehend geprüft und mit der DB Netz AG diskutiert (vgl. Kapitel 3.4.1).

Die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen bildet parallel zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur. Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), die Serviceeinrichtungen nach § 2 Absatz 3c Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) betreiben, haben im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Vorgaben Zugang zu ihrer Eisenbahninfrastruktur und den damit verbundenen Leistungen zu gewähren. Hierfür müssen sie Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) aufstellen. Mit der Prüfung der NBS und dem Tätigwerden der Behörde bei konkreten Verdachtsmomenten hinsichtlich Verstößen gegen die Zugangsrechte, z. B. aufgrund von Beschwerden der Zugangsberechtigten, lassen sich die wesentlichen Handlungsfelder der Bundesnetzagentur skizzieren.

Im Berichtzeitraum hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von NBS unterschiedlichster Betreiber von Serviceeinrichtungen geprüft, die ihrer Aufforderung zur Aufstellung von NBS im Jahr 2008 gefolgt sind. Die Anzahl der im ex-ante-Verfahren geprüften NBS ist erneut stark gestiegen. Die EIU haben durch regulierungskonforme Anpassung ihrer beabsichtigten NBS im Rahmen der Anhörung häufig einen Widerspruch der Bundesnetzagentur vermieden.

Bei der Prüfung von NBS hat die Bundesnetzagentur, wie auch im letzten Jahr, Schwerpunkte gebildet bzw. weiter beibehalten, die in diesem Jahr insbesondere auch um formale Aspekte der Prüfung von NBS ergänzt wurden (vgl. Kapitel 3.2.1). Daneben waren auch in 2009 die NBS von Häfen und Terminals als wesentliche Schnittstelle im intermodalen Güterverkehr wieder von Bedeutung. Im Fokus stand dabei die Frage, wie das Auseinanderfallen von Kran- und Gleisbetreiber in einem Terminal behandelt werden muss (vgl. Kapitel 3.2.2).

Zudem wurde die Entwicklung von transparenten Zugangsbedingungen als Voraussetzung für die Zugangsgewährung zu Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel 3.2.3) weiter vorangetrieben. Hier konnten auch ohne rechtliche Auseinandersetzungen weitere Erfolge für die Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene erzielt werden.

Auch im Bereich der Personenbahnhöfe konnte die Dokumentation der dem Wettbewerb zur Verfügung stehenden Anlagen wesentlich erweitert werden (vgl. Kapitel 3.2.5).

In 2009 wurden für die Prüfung von NBS wesentliche Auffassungen der Bundesnetzagentur in einem Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) bestätigt (vgl. Kapitel 5.5).

Die Bundesnetzagentur stellt in den folgenden Abschnitten ausgewählte NBS-Prüfungen bzw. Zugangsverfahren sowie weitere Aktivitäten vor.

3.2 Prüfung von NBS

Die Aufforderung der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2008 zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen hat eine Vielzahl kleiner und mittelständischer EIU veranlasst, in 2009 die NBS für ihre Serviceeinrichtungen nach § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG mitzuteilen. Die Bundesnetzagentur richtet in diesem Zusammenhang ihr Augenmerk auch auf größere Unternehmen, in denen sich unterschiedliche kleine und mittelständische EIU vereinen, wie z. B. die Veolia-Gruppe. Durch die Zusammenfassung vieler Betreiber erhöht sich die Wettbewerbsrelevanz.

3.2.1 Formale Gesichtspunkte bei der Prüfung von Nutzungsbedingungen

Trotz der deutlichen Hinweise der Bundesnetzagentur in ihrem Anschreiben in 2008 ist im Hinblick auf die Fristenlage zur Veröffentlichung, Mitteilung und dem Inkrafttreten von NBS nach der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) bei einigen EIU nach wie vor ein Informationsbedarf erkennbar. Grundsätzlich gilt es, Abweichungen des von der EIBV vorgesehenen Fristenlaufs zu vermeiden, da nur bei Einhaltung dieser Formalien die Beteiligung der Zugangsberechtigten und deren rechtzeitige Information vor der Planung von Verkehren und der Anmeldung von Kapazitäten sichergestellt werden können.

Ein Abweichen von den eisenbahnregulierungsrechtlich vorgesehenen Fristen verzögert regelmäßig ein Inkrafttreten der beabsichtigten NBS bzw. deren Änderung. Eine Anpassung der NBS außerhalb des verordnungsrechtlichen Verfahrens lässt die Bundesnetzagentur zu, wenn schnellstmöglich schwerwiegende Fehler in den NBS beseitigt oder fehlende Pflichtbestandteile in den NBS ergänzt werden sollen, z.B wenn aus Gründen der Eisenbahn-Betriebssicherheit eine Änderung der entsprechenden Regeln erforderlich wird, das EIU neu auf dem Markt auftritt oder neu errichtete Eisenbahninfrastruktur in der Infrastrukturbeschreibung aufzunehmen ist. Eine zeitnahe, den Wettbewerb fördernde Anpassung sollte bei der Beseitigung gravierender Mängel nicht durch das enge Fristenkorsett der EIBV verhindert werden.

Bereits durch rechtliche Vorgaben sind unwesentliche Änderungen in NBS nach § 4 Absatz 7 EIBV von der Einhaltung von Fristen befreit.

Die DB Netz AG teilte im Juni 2009 Änderungen in ihrem betrieblich-technischen Regelwerk gemäß § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG mit. Ein sofortiges Inkrafttreten vor dem sich verordnungsrechtlich ergebenden Zeitpunkt war aufgrund der Sicherheitsrelevanz der vom Eisenbahn-Bundesamt angeordneten Änderungen erforderlich.

Bei einigen Änderungen konnte auch davon ausgegangen werden, dass es sich um unwesentliche Änderungen im Sinne von § 4 Absatz 7 EIBV gehandelt hat. In diesem wie auch in einem weiteren Verfahren musste die Bundesnetzagentur nachdrücklich darauf hinweisen, dass ihr eine Prüfungskompetenz zukommt, ob es sich um eine wesentliche oder eine unwesentliche Änderung handelt. § 4 Absatz 7 EIBV entbindet die EIU nicht von ihrer Mitteilungspflicht (§ 14d Satz 1 Nummer 6 AEG).

In einigen Fällen musste die Bundesnetzagentur darauf hinweisen, dass allein die Mitteilung, dass eine beabsichtigte Neufassung oder Änderung der NBS im Bundesanzeiger bzw. Internet veröffentlicht wurde, nicht ausreicht, um als Mitteilung nach § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG die Vier-Wochen Prüfungsfrist der Bundesnetzagentur (§ 14e Absatz 1 Nummer 4 AEG) in Gang zu setzen. Vielmehr ist die Übersendung der beabsichtigten Neufassung inklusive der gültigen Entgeltliste erforderlich. Werden Änderungen vorgelegt, sind diese kenntlich zu machen. Durch synoptische Darstellung mit einer Begründung ist es der Bundesnetzagentur möglich, ihrem Überwachungsauftrag gerecht zu werden und eine Prüfung der Eisenbahnrechtskonformität in der kurz bemessenen Prüfungsfrist vorzunehmen.

3.2.2 Terminals und Häfen

Bei den Prüfungen von NBS lag auch im Jahr 2009 ein Augenmerk der Bundesnetzagentur auf den Nutzungsbedingungen von Häfen und Terminals. Der Fokus richtete sich dieses Jahr besonders auf die Vergabe und Verwaltung von Nutzungskapazitäten und den Betrieb der Infrastrukturen. Im Rahmen der Umsetzung eines in 2008 erlassenen Bescheides hat die Bundesnetzagentur die Neugestaltung der Nutzungsbedingungen der EUROGATE Container Terminal Bremerhaven GmbH (Eurogate) in Bezug auf eine diskriminierungsfreie Benutzung des IT-Systems zur Disposition von Containern, auf das zur Betriebsabwicklung von den Zugangsberechtigten zugegriffen wird, intensiv begleitet. Besonders wichtig war, dass die Eurogate gegenüber den Zugangsberechtigten nicht aus der Verantwortung als EIU für die Erbringung von Eisenbahndienstleistungen entlassen wird. Ein EIU muss die Leistung, wie z. B. ein für die Nutzung der Infrastruktur unabdingbares IT-System, selbst erbringen, auch wenn ein drittes Unternehmen dieses IT-System auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen mit dem EIU bereitstellt. Außerdem ist zu gewährleisten, dass das IT-System allen Zugangs-

berechtigten mit gleicher Funktionalität zur Verfügung steht.

Im Übrigen haben die Bremische Hafeneisenbahn als Betreiberin der zwischen den Terminals und der DB Netz AG gelegenen Eisenbahninfrastruktur in Bremerhaven und die Eurogate eine Vereinbarung über die Koordinierungen und Konfliktlösungen für die jeweiligen Infrastrukturen getroffen, um die optimale Auslastung ihrer Eisenbahninfrastruktur zu gewährleisten. Hier sind in 2009 erhebliche Fortschritte erzielt worden.

Die Prüfung der Neufassung der NBS der Bremischen Hafeneisenbahn für Eisenbahninfrastruktur auf dem Gelände der Bremer Häfen hat jedoch gezeigt, dass die Regelungen zur Konfliktlösung und die Verantwortung für den Anmeldeprozess in Abstimmung mit den Regelungen in den NBS der Eurogate erneut betrachtet werden müssen. Entscheidend ist, dass der Nutzer der Eisenbahninfrastrukturen erkennen kann, welche eisenbahnbezogenen Leistungen von welchem der beteiligten Unternehmen unter welchen Bedingungen erbracht werden. Es ist auf eine Präzisierung der Regelungen mit den beteiligten Unternehmen hinzuwirken.

Eine Besonderheit der Containerterminals in Bremerhaven ist, dass die Eurogate nicht in allen Terminals auch die Betreiberin der an bzw. unter den Umschlaganlagen liegenden Gleisinfrastruktur ist. Im Hinblick auf das Auseinanderfallen von Gleisinfrastrukturbetreiber und Umschlagbetreiber hat die Bundesnetzagentur unter dem Stichwort „EIU ohne Gleise“ hervorgehoben, dass auch der Betreiber von Umschlaganlagen zur Verladung von Gütern auf die bzw. von der Schiene auch dann als Terminalbetreiber im Sinne von § 2 Absatz 3c Nummer 3 AEG anzusehen ist, wenn er selbst nicht die Gleise, sondern nur die Umschlaganlage betreibt bzw. die Umschlagleistung erbringt. Dies ergibt sich daraus, dass in Serviceeinrichtungen die Erbringung der verkehrstypischen Leistungen regelmäßig im Vordergrund der Nutzung durch die Zugangsberechtigten steht. Dieses Auseinanderfallen der Betreibereigenschaft ist auch bei anderen Terminalbetreibern zu beobachten. Auch hier begleitete die Bundesnetzagentur die Erstellung der NBS.

3.2.3 Wartungseinrichtungen

Nach dem erfolgreichen Ausgang der Verfahren gegen die DB Regio AG, in dem die Verpflichtung zur Zugangsgewährung und zur Aufstellung sowie Vorgaben zur Ausgestaltung von NBS für die von ihr betriebenen Werkstätten bestätigt wurden, hat die Bundesnetzagentur weitere Eisenbahnunternehmen zur Aufstellung von NBS für deren Wartungseinrichtungen aufgefordert. Diese sind der Aufforderung bis auf eine Ausnahme nachgekommen. Über die inhaltliche Ausgestaltung der NBS, insbesondere im Hinblick auf den Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibung, besteht zwischen den Verfahrensbeteiligten aber noch Uneinigkeit. In Abhängigkeit des Ausgangs des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens gegenüber der DB Regio AG (vgl. Tätigkeitsbericht 2008 Teil II, Abschnitt 5.1) wird die Bundesnetzagentur eine weitere Präzisierung der NBS einfordern. Soweit von den anmeldenden EVU detaillierte Angaben bei der Nutzungsanmeldung gefordert werden, ist zu berücksichtigen, dass die Betreiber der Wartungseinrichtungen auch in Konkurrenz zu den Anmeldern stehen. Hier ist darauf zu achten, die Einhaltung der in § 5 Absatz 2 EIBV verankerten Schutzrechte sicher zu stellen.

3.2.4 DB Netz AG – NBS 2011

Am 20. Oktober 2009 reichte die DB Netz AG ihre beabsichtigten Änderungen der NBS 2011 gemäß § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG zur Prüfung bei der Bundesnetzagentur ein. Ebenso wie hinsichtlich der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) beabsichtigte sie auch hier, zahlreiche ihrer Konzern-Richtlinien aus den NBS herauszunehmen. Die genannten Verfahren sind insoweit wesensgleich. Es wird daher auf die Darstellung zu den SNB (vgl. Kapitel 2.2.1 und Kapitel 5.6) verwiesen.

Für den Bereich der NBS kommen dabei die gleichen Erwägungen zum Tragen wie für die SNB. Die Zugangsrelevanz von Regelungen beurteilt sich danach unter anderem anhand ihrer Bedeutung für die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Zugangsberechtigten sowie für die Betriebssicherheit der Eisenbahninfrastruktur.

Mit Ausnahme derjenigen Teile der Richtlinien, auf deren Kenntnis die Zugangsberechtigten vor einem Zugangsbegehren nicht unmittelbar angewiesen sind, hat die Bundesnetzagentur daher mit Bescheid vom 17. November 2009 der Herausnahme der Richtlinien aus den NBS widersprochen. In Sachen SNB und NBS erging insoweit ein einheitlicher Bescheid, gegen den die DB Netz AG Widerspruch einlegte und einen Eilantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs stellte (vgl. Kapitel 5.6 zum Fortgang des gerichtlichen Verfahrens).

3.2.5 Personenbahnhöfe

Die Bundesnetzagentur hat 2009 die Neufassung der NBS der Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH (AVG) überprüft. Dieses Unternehmen ist nach der DB Station&Service AG der zweitgrößte Betreiber von Stationen für den Personenverkehr (ca. 180 Bahnhöfe und Halte) in Deutschland. Die Bundesnetzagentur hat das Unternehmen verpflichtet, das betrieblich-technische Regelwerk, dessen Einhaltung den Nutzern der Eisenbahninfrastruktur verbindlich vorgeschrieben wird, in die NBS aufzunehmen und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend zu veröffentlichen. Durch die Begleitung des Verfahrens zur Aufstellung der NBS konnte die Bundesnetzagentur wesentliche Verbesserungen u. a. im Bereich der Kapazitätszuweisung und bei der Reisendeninformation (Recht eines EVU, ggf. eigene optische oder akustische Informationsmedien zu installieren) erreichen. Von einer förmlichen Verpflichtung der AVG hinsichtlich dieser Punkte konnte daher abgesehen werden.

Auf Grund eines von Amts wegen eingeleiteten Verfahrens nach § 14f Absatz 1 AEG hat die DB Station&Service AG NBS für die von ihr gegenwärtig in sieben deutschen Städten (u. a. Berlin, Düsseldorf, Hamburg und

München) betriebenen Terminals für die Abfertigung von sog. Autoreisezügen aufgestellt. Solche Züge ermöglichen es dem Reisenden, einen Teil der Reisestrecke per Zug und andere Teilstrecken per KFZ zurückzulegen. Durch die öffentlich zugänglichen NBS verfügen Wettbewerber nun über die Möglichkeit, sich über Kapazität und NBS der Autozug-Terminals zu informieren und ggf. alternative Autozug-Verkehrsangebote im Vergleich zur DB AutoZug GmbH zu entwickeln.

Ein weiteres Verfahren betrifft die Aufstellung von NBS für die Verladeeinrichtungen der Autozugverbindung zwischen Niebüll und Westerland (Sylt). Betreiberin der Einrichtungen zur Abfertigung dieses Verkehrs ist die DB AutoZug GmbH. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass auch dieses Unternehmen eisenbahnrechtlich dazu verpflichtet ist, NBS für die Nutzung der Terminals in Niebüll und Westerland durch andere Zugangsberechtigte zu veröffentlichen. Sie hat deshalb ein hierauf gerichtetes Verfahren eröffnet. Das Bestehen einer entsprechenden Verpflichtung wird von der DB AutoZug GmbH derzeit noch bestritten.

3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Ausgehend von dem in 2008 mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) entwickelten Begriff der Verlader-Gemeinschaft hat die Bundesnetzagentur insbesondere die Betreiber von Industriestammgleisen zur Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs verpflichtet bzw. aufgefordert. Sie hat in 2009 die NBS der IDR Bahn GmbH & Co KG überprüft, die diese für ihre Eisenbahninfrastruktur aufgestellt hat, welche in Düsseldorf Reisholz unterschiedliche Unternehmen und den Hafen Reisholz anbindet. Außerdem hat die Bundesnetzagentur die Prüfung weiterer Infrastrukturen von Industrieunternehmen begonnen, die entweder nicht nur eigene Unternehmen anbinden oder auf denen sich dem öffentlichen Zugang unterliegende Serviceeinrichtungen befinden. Auslöser waren in den meisten Fällen Zugangsbegehren von Dritten. Eine abschließende Bewertung steht insbesondere mit Blick auf eine Prüfung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) über die Reichweite des sogenannten Werksbahnprivilegs noch aus.

3.4 Sonstige Aktivitäten

3.4.1 Rangierbahnhöfe bzw. sonstige Serviceeinrichtungen zur Zugbildung

Die Bundesnetzagentur hat die 2008 begonnene Untersuchung der Zugangsmöglichkeiten zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen in 2009 fortgesetzt. Die DB Netz AG demonstrierte der Bundesnetzagentur am Beispiel des Rangierbahnhofs Nürnberg während einer umfangreichen Ortsbesichtigung, die auch die Stellwerksaktivitäten im laufenden Betrieb umfasste, den Betriebsablauf eines Rangierbahnhofs aus Sicht des Infrastrukturbetreibers. Im Anschluss hat die Bundesnetzagentur umfangreiche schriftliche Anhörungen gegenüber der DB Netz AG durchgeführt. Die Bundesnetzagentur sieht ihre Annahmen im Hinblick auf eine diskriminierende Wirkung beim Zugang zu Rangierbahnhöfen bzw. anderen Zugbildungsanlagen in vielen Punkten bestätigt. Die Bundesnetzagentur ist sich aber bewusst, dass das System des Einzelwagenverkehrs, dessen wesentliche Verkehrsknotenpunkte Rangierbahnhöfe sind, aufgrund seiner Stellung im intermodalen Wettbewerb einem starken Druck ausgesetzt ist und sensibel auf äußere Veränderungen reagiert. Um der Thematik mit dem nötigen Augenmaß zu begegnen, sieht sie den optimalen Lösungsansatz darin, im Austausch mit dem Markt denkbare Maßnahmen zur Verbesserung der wettbewerblichen Situation zu entwickeln und umzusetzen.

Die Bundesnetzagentur wird deshalb zusammen mit einer Arbeitsgruppe aus betroffenen EIU und EVU in 2010 regulatorisch zulässige Lösungen unter angemessener Berücksichtigung gewachsener Strukturen und bestehender Geschäftsmodelle erörtern, um den diskriminierungsfreien Zugang zu Rangierbahnhöfen und zu sonstigen Zugbildungsanlagen zu verbessern und die Wettbewerberchancen zu erhöhen.

4 Prüfung von Entgelten

4.1 Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung

Neben der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur hat die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum auch intensiv die Prüfung von Nutzungsentgelten weiter vorangetrieben. Für die Zugangsberechtigten stellen die zu entrichtenden Entgelte einen nicht unerheblichen wirtschaftlichen Faktor dar, der für die Wettbewerbssituation mitentscheidend sein kann. Aus diesem Grund stehen der Bundesnetzagentur Befugnisse zur Verfügung, die Entgelte eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU) zu überprüfen und bei einem Verstoß gegen die gesetzlichen Maßstäbe regulierend einzugreifen. Für Betreiber der Schienenwege sieht das Gesetz einen sogenannten Vollkostenmaßstab vor. Unter Beachtung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Marktsegmente haben die Schienenwegsbetreiber ihre Entgelte so aufzustellen, dass die insgesamt dem Unternehmen entstehenden Kosten zuzüglich einer angemessenen Rendite ausgeglichen werden. In Bezug auf die Entgelte für die Nutzung von Serviceeinrichtungen bildet das Verbot einer missbräuchlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung den Kern des Entgeltmaßstabs.

Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Jahr 2009 war geprägt durch den Abschluss eines Verfahrens zur Überprüfung der Stationspreise der DB Station&Service AG (siehe hierzu Kapitel 4.2.1) sowie der Minderungsregelungen der DB Netz AG (siehe hierzu Kapitel 4.2.4 und zum Stand des Gerichtsverfahrens Kapitel 5.2). In beiden Fällen genügten die vom Unternehmen eingesetzten Entgeltregelungen nicht den gesetzlichen Vorgaben, sodass ein regulierungsbehördlicher Eingriff erforderlich war. In anderen Fällen hat die Bundesnetzagentur Ermittlungen eingeleitet, beispielsweise zum von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktor (siehe hierzu Kapitel 4.3.1). In Umsetzung der gesetzlichen Maßgaben hat die Bundes-

netzagentur die DB Netz AG verpflichtet, ein Anreizsystem anzuwenden. Das Jahr 2009 hat die DB Netz AG genutzt ein neues Anreizsystem einzuführen (siehe Kapitel 4.3.2). Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur die Entgeltregelungen vieler weiterer EIU, auch außerhalb des DB-Konzerns, überprüft.

4.2 Entgeltprüfungen im Einzelnen

4.2.1 DB Station&Service AG – Stationspreise

Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 10. Dezember 2009 die Entgelte der DB Station&Service AG für ungültig erklärt, da diese nicht mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar sind. Das Unternehmen muss nun diskriminierungsfreie Entgelte erarbeiten und der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorlegen. Mit dieser Entscheidung hat die Bundesnetzagentur das im Jahr 2007 eröffnete Verfahren zur Überprüfung des Stationspreissystems vorerst abgeschlossen.

Die Bundesnetzagentur hat festgestellt, dass die Entgelte nicht den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen, maßgeblich weil die Stationspreise nicht in der Weise kostenbasiert gebildet werden, wie es in den Nutzungsbedingungen des Unternehmens (ABP) beschrieben wird. Die genaue Kalkulation der ausgewiesenen Preise blieb bis zuletzt unklar. Insbesondere spiegeln die Entgelthöhen nicht die entstehenden Kosten wieder, wie in den ABP dargelegt. Dadurch kommt es im Rahmen der Nutzung von Personenbahnhöfen von Bundesland zu Bundesland zu deutlichen Unterschieden in der wirtschaftlichen Belastung der Zugangsberechtigten. Diese Unterschiede führen letztendlich zu einer Ungleichbehandlung der Zugangsberechtigten im bundesweiten Vergleich.

Der Bescheid der Bundesnetzagentur erstreckt sich auf die fehlende Nachvollziehbarkeit der Kalkulation der Höhe der Stationspreise. Die Struktur des Preissystems in Preiskategorien selbst wird zunächst nicht unmittelbar beanstandet. Allerdings hat die Bundesnetzagentur in dem Bescheid auch auf die mögliche Diskriminierungswirkung einzelner Bestandteile der Entgeltgrundsätze hingewiesen. Dies betrifft speziell die in den ABP beschriebene Zuordnung der Stationen zu den Kategorien und den Zuglängenfaktor. Da die Prüfung hinsichtlich dieser Komponenten des Stationspreissystems noch nicht endgültig abgeschlossen ist, erwartet die Bundesnetzagentur im Nachgang zu ihrer Entscheidung eine deutlich konstruktivere Zusammenarbeit des Unternehmens mit der Behörde.

Ebenfalls noch nicht Gegenstand der Entscheidung war die Frage eines Preishöhenmissbrauchs. Aufgrund des seit dem Geschäftsjahr 2008 gestiegenen Gewinns ist es aber nicht ausgeschlossen, dass sich die Bundesnetzagentur zukünftig u. a. der Frage widmen wird, ob sich die Rendite des Unternehmens noch im gesetzlichen Rahmen befindet.

Für die Zugangsberechtigten, die die Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG nutzen, sah der Bescheid vor, dass die Entgelte bis zum 1. Mai 2010 in der veröffentlichten Höhe durch das Unternehmen nach Eisenbahnrecht erhoben werden dürfen. Viele Marktteilnehmer haben sich positiv zu der Entscheidung geäußert. Einige Zugangsberechtigte haben der Bundesnetzagentur bereits Vorschläge unterbreitet, wie das zukünftige Stationspreissystem aus ihrer Sicht gestaltet sein sollte.

Die DB Station&Service AG hat gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt und zudem einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt. Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) hat den Antrag des Unternehmens mit Beschluss vom 26. Februar 2010 (Az. 18 L 51/10) abgelehnt. Gegen diesen Beschluss hat die DB Station&Service AG Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) eingelegt. Das OVG NRW hat mit Beschluss vom 23. März 2010 (Az. 13 B 247/10) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 10. Dezember 2009 angeordnet.

4.2.2 DB Netz AG – Rabattierung von Abstellgleisen

Die DB Netz AG beabsichtigte die Einführung eines bis zum 30. Juni 2009 befristeten Sonderangebotes zur Abstellung von leeren Güterwagen. Es sah einen Abschlag in Höhe von 50 Prozent auf den Normalpreis vor. Das Angebot umfasste nur speziell ausgewiesene Gleise, die ausschließlich von leeren Güterwagen zur einmaligen Ein- und Ausfahrt in Schrittgeschwindigkeit benutzt werden sollten.

Die Bundesnetzagentur wurde über die beabsichtigte Preisgestaltung erst Ende Januar informiert, obwohl die DB Netz AG das Angebot bereits zwei Wochen zuvor durch ein Anschreiben an die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) veröffentlicht hatte. Hinsichtlich der Akzeptanz der Sonderkonditionen führte die DB Netz AG aus, dass bisher nur ein konzerneigenes im Schienengüterverkehr (SGV) tätiges EVU dieses Sonderangebot nutzte. Die Verhandlungen mit weiteren EVU befänden sich in der Angebotsphase. Die Prüfung der Unterlagen, insbesondere durch eigenständige Recherchen der Bundesnetzagentur bei verschiedenen EVU, ergab, dass entweder von den übrigen Güterverkehrsunternehmen in den gewünschten Regionen keine oder nur unzureichende Kapazitäten an vergünstigten Abstellplätzen vorhanden oder die vorgesehenen Kapazitäten für eine betriebswirtschaftliche sinnvolle Nutzung ungeeignet waren. So hätten zur Nutzung der von der DB Netz AG benannten Abstellgleise aufgrund zu geringer Gleislängen die Züge zunächst zerlegt, rangiert und im Anschluss wieder zusammengestellt werden müssen. Die betroffenen Unternehmen teilten der Bundesnetzagentur abschließend mit, dass kein weiteres Interesse an entsprechenden Abstellkapazitäten bestünde.

Die Bundesnetzagentur stellte daher einen Verstoß gegen § 14 Absatz 1 Satz 1 und 5 AEG sowie § 24 Absatz 4 EIBV fest. Danach sind Betreiber von Serviceeinrichtungen zur diskriminierungsfreien Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen verpflichtet. Die beabsichtigte Regelung der DB Netz AG genügte diesen Anforderun-

gen nicht, weil sie in ihrer Wirkung ausschließlich ein Unternehmen begünstigte, ohne dass hierfür ein sachlich rechtfertigender Grund ersichtlich war. Nur bei oberflächlicher Betrachtung betraf die Regelung der DB Netz AG alle Güter-EVU gleichermaßen. Bei näherer Betrachtung wurde jedoch einseitig ein Schwesterunternehmen der DB Netz AG bevorzugt. Der Regelung wurde daher zum Schutz der wettbewerblich agierenden Güterverkehrsunternehmen widersprochen.

4.2.3 DB Netz AG – Stornierungsentgelte

Bereits im Jahr 2008 hatte die Bundesnetzagentur anlässlich einiger Beschwerden von Zugangsberechtigten ein Verfahren zur Überprüfung der Stornierungsentgelte der DB Netz AG eingeleitet. Zunächst wurde die DB Netz AG zur Einschätzung der Sachlage um eine allgemeine Darstellung des Stornierungsverhaltens der Zugangsberechtigten gebeten. Zudem stellte die Bundesnetzagentur ihre Bedenken an der Rechtmäßigkeit der Stornierungsentgelte in einem Anhörungsschreiben an die DB Netz AG dar. Zwei Aspekte waren dabei ausschlaggebend. Zum einen beeinträchtigen die Stornierungsentgelte die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsleistung Schienengüterverkehr, da gerade diese Verkehrsleistung flexibel agieren muss, oftmals Stornierungen vornimmt und daher von Stornierungsentgelten besonders betroffen ist. Zum anderen stand die diskriminierungsfreie Entgelterhebung in Frage, da weder die zeitliche Staffelung noch die jeweils vorgesehene Entgelthöhe auf einem sachlichen Grund zu basieren schienen. Diese beiden grundsätzlichen Bedenken vermochte die DB Netz AG in ihrem Antwortschreiben nicht auszuräumen. In der Zwischenzeit kam es im zivilrechtlichen Rechtstreit zwischen einem Zugangsberechtigten und der DB Netz AG vor dem Landgericht Düsseldorf zu einem Urteil (Az. 14c O 104/08), das die Erhöhung der Stornierungsentgelte für unbillig und daher für unwirksam erklärte. Nach Auswertung des Urteils durch die Bundesnetzagentur ist noch im ersten Quartal 2010 mit einem Verfahrensabschluss zu rechnen.

4.2.4 DB Netz AG – Minderungen

Die Bundesnetzagentur hatte bereits 2008 festgestellt, dass die DB Netz AG Regelungen zur Minderung getroffen hat, die in der tatsächlichen Anwendung nahezu zu einem Minderungsausschluss führten. Als Ausprägung des Diskriminierungsverbotes und aufgrund der speziellen Regelung in § 21 Absatz 6 Satz 2 EIBV sind Betreiber der Schienenwege indes gesetzlich verpflichtet, die Entgelte bei nicht vertragsgemäßem Zustand der Infrastruktur zu mindern. Die DB Netz AG hat hierzu selber konstatieren müssen, dass in den vergangenen Jahren nur in geringem Umfang Minderungen gewährt wurden, ohne den Betrag konkret beziffern zu können.

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG mit Bescheid vom 6. April 2009 verpflichtet, ihren Kunden bei Minderleistung von sich aus geringere Entgelte zu berechnen. Gleichzeitig wurde das Unternehmen verpflichtet, seine SNB entsprechend zu ändern und an die rechtlichen Vorgaben anzupassen. Der Entscheidung vorausgegangen waren zahlreiche Beschwerden von EVU, die von erheblichen Minderleistungen der DB Netz AG berichtet hatten. Trotz beträchtlicher Einschränkungen in der Verfügbarkeit der Infrastruktur hätten sie den vollen Trassenpreis bezahlen müssen. Die rechtlichen Vorgaben sehen jedoch vor, dass im Falle von infrastrukturbedingten Mängeln bei der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur zwingend eine Minderung des Trassenpreises vorzunehmen ist, sogar ohne dass es hierfür auf ein entsprechendes Verlangen der Nutzer ankommt.

Die Bundesnetzagentur hatte nicht zuletzt aufgrund dieser Eingaben ein Verfahren zur Überprüfung der Entgeltregelungen der DB Netz AG eingeleitet. Dabei bestätigte sich, dass ein Verstoß gegen das vertragsrechtliche verankerte Äquivalenzprinzip und gegen das gesetzlich geregelte Gebot der Diskriminierungsfreiheit vorlag, da Zugangsberechtigte, die qualitativ unterschiedliche Leistungen erhalten haben, ohne einen sachlich zu rechtfertigenden Grund zur Zahlung der gleichen Nutzungsentgelte herangezogen wurden. Die DB Netz AG wurde in dem Bescheid der Bundesnetzagentur zudem verpflichtet, die Minderung für infrastrukturelle Mängel nicht wie bisher an ein ausdrückliches Minderungsverlangen zu knüpfen. Die Minderung ist in solchen Fällen eigeninitiativ seitens des Betreibers der Schienenwege bei allen Zugangsberechtigten gleichermaßen vorzunehmen.

Den Antrag der DB Netz AG auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung wurde von den Verwaltungsgerichten abgelehnt (vgl. Kapitel 5.2 zum Stand des Gerichtsverfahrens).

4.2.5 DB Netz AG – LZ-Trassen

Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 11. Februar 2010 der von der DB Netz AG beabsichtigten Anhebung des Produktfaktors für „LZ-Trassen“ (Leerzug-Trassen) im Personenverkehr von 0,65 auf 1,0 widersprochen. Die Zugangsberechtigten können daher auch für die Netzfahrplanperiode 2010/2011 die – im Verhältnis zu den anderen Trassenprodukten – günstigeren LZ-Trassen für ihre dispositiven Lok- und Triebfahrzeugfahrten in Anspruch nehmen.

Mit Schreiben vom 14. Januar 2010 hatte die DB Netz AG die Bundesnetzagentur über die beabsichtigte Neufassung der Liste der Entgelte für die Netzfahrplanperiode 2010/2011 unterrichtet (vgl. § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG). Die in der Mitteilung angekündigte Anhebung des Produktfaktors für LZ-Trassen auf 1,0 stellt hierbei nach Auffassung der Bundesnetzagentur keine bloße Änderung der Preishöhe dar. Vielmehr war augenscheinlich eine Abschaffung des Produktfaktors LZ-Trasse intendiert, die bislang die Zugangsberechtigten zu einer günstigeren Bepreisung verschiedener Dispositionsfahrten berechtigte. Eine Änderung der Kriterien für die Bildung des konkreten Trassenpreises kann die DB Netz AG jedoch ausschließlich in den Entgeltgrundsätzen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) unter Einbeziehung der Zugangsberechtigten (vgl. § 4 Absatz 5 Eisenbahn-Benutzungsverordnung) herbeiführen. Bei einem Inkrafttreten der Produktfaktorerhöhung hätte sich

die DB Netz AG widersprüchlich zu dem in den Entgeltgrundsätzen vorgesehenen Rabatt für LZ-Trassen verhalten und hierdurch gegen den eisenbahnrechtlich garantierten Schutz der Zugangsberechtigten vor unerwarteten Änderungen der Preisbildungssystematik verstoßen.

Zudem verhindert die Bundesnetzagentur mit ihrem Widerspruch, dass eine Umsetzung des Vorhabens ihre Entscheidung vom 2. Dezember 2009 unterlaufen würde[12]. Die DB Netz AG verfolgt seit geraumer Zeit das Ziel, die in den Entgeltgrundsätzen ihrer SNB vorgesehene Andersbepreisung von Lok- und Triebfahrzeugüberführungsfahrten aufzuheben. Bereits im Jahr 2008 war eine Änderung der SNB ab der Netzfahrplanperiode 2009/2010 beabsichtigt. Zuletzt hatte die DB Netz AG die Streichung des Produktfaktors „LZ-Trasse“ in Ziffer 6.1.2.1 der SNB 2011 angestrebt. Beiden Vorhaben hat die Bundesnetzagentur sowohl aus formalen wie auch aus materiellen Gründen widersprochen.

4.3 Weitere Verfahren

4.3.1 DB Netz AG – Regionalfaktoren

Die Bundesnetzagentur untersuchte seit Anfang 2009 intensiv die Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB Netz AG.

Der Regionalfaktor wird ausschließlich für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und ausschließlich auf ausgewählten regionalen Strecken erhoben. Er ist als Faktor auf den Trassengrundpreis ausgestaltet und beträgt derzeit zwischen 1,05 und 1,91. Die Einführung der Regionalfaktoren zum 1. Januar 2003 wurde ursprünglich von der DB Netz AG mit einer auf einigen regionalen Strecken bestehenden Kostenunterdeckung begründet. Der Regionalfaktor sollte die Kostenunterdeckung abmildern und durch Rationalisierungsmaßnahmen ergänzt werden.

Hauptvorwurf der EVU sowie der Aufgabenträger ist die erhebliche Hebelwirkung der Regionalfaktoren, die aktuell in vereinzelten Regionalbereichen fast zu einer Verdopplung des Trassenpreises im SPNV führen und damit auch eine besondere Belastung des Wettbewerbs darstellt. So sind insbesondere die von privaten Wettbewerbern bedienten Nebenstrecken regionalfaktorbelastet, die überwiegend von den Aufgabenträgern im Wege einer Ausschreibung vergeben wurden.

Die Bundesnetzagentur hatte erhebliche Zweifel, ob der Regionalfaktor mit dem eisenbahn-rechtlichen Diskriminierungsverbot (§ 14 Absatz 1 Satz 1 AEG) vereinbar ist. Danach ist die DB Netz AG als Betreiberin der Schienenwege verpflichtet, wesentlich gleiche Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Rechtserheblich ist insbesondere die unterschiedliche Bepreisung der EVU im SPNV, je nachdem auf welchen Strecken sie Nahverkehrsleistungen erbringen. Sachliche Kriterien für die Ungleichbehandlung hat die DB Netz AG bislang nicht zur Überzeugung der Bundesnetzagentur vorgetragen.

Insbesondere bildet eine geringe Auslastung der Regionalnetzstrecken kein tragfähiges Differenzierungskriterium. Zum einen widerspricht diese Form der Preisbildung der Systematik des Trassenpreissystems der DB Netz AG, die Strecken in Kategorien je nach ihrer Ausstattung sowie der verkehrlichen Bedeutung gruppiert. Innerhalb der Kategorien sind immer einige Strecken höher und andere Strecken schwächer frequentiert.

Zum anderen läuft die höhere Bepreisung schwach frequentierter Strecken erkennbar den Zielen des Eisenbahnrechts zuwider. Das Eisenbahnrecht versucht, mehr Verkehr auf der Schiene zu generieren. Eine höhere Bepreisung schwach ausgelasteter Strecken führt dazu, dass diese Strecken noch geringer nachgefragt werden, da sich der Betrieb der Strecken immer weniger lohnt. Die höhere Bepreisung der schwach ausgelasteten Strecken führt daher nicht zu deren Erhaltung, sondern vielmehr zu deren schleichender Stilllegung.

Darüber hinaus kritisierte die Bundesnetzagentur die intransparente Beschreibung der Regionalfaktoren durch die DB Netz AG in den Entgeltgrundsätzen ihrer Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Zwar können die Zugangsberechtigten den jeweiligen Faktor für eine belastete Strecke im Regionalnetz aus der Liste der Entgelte entnehmen; eine Übersicht dazu, welche Strecke zu welchem Regionalnetz zählt und mit welchem Regionalfaktor belegt ist, existiert hingegen nicht. Ebenso erhalten die Zugangsberechtigten keine Information über die konkrete Berechnung der jeweiligen Regionalfaktoren. Aufgrund dieser fehlenden Angaben erkannte die Bundesnetzagentur auch einen weiten Gestaltungsspielraum der DB Netz AG, der Ungleichbehandlungen bei der konkreten Kalibrierung der Regionalfaktorhöhen ermöglicht. Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 5. März 2010 die Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB Netz AG für ungültig erklärt.

4.3.2 DB Netz AG – Anreizsystem

Mit Bescheid vom 30. Dezember 2008 hatte die Bundesnetzagentur die DB Netz AG dazu verpflichtet, mit dem Fahrplanwechsel am 12. Dezember 2009 der gesetzlichen Verpflichtung des § 21 (1) Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) nachzukommen und ein Anreizsystem[13] zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes anzuwenden. Dabei eröffnete die Bundesnetzagentur der DB Netz AG die Möglichkeit, ein neues an Stelle des bisher in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen dokumentierten Anreizsystems einzuführen und anzuwenden.

Im Nachgang zur Entscheidung der Bundesnetzagentur hatte die DB Netz AG Mitte vergangenen Jahres mit von

[12] Siehe Mitteilung der Bundesnetzagentur: „Widerspruch der Bundesnetzagentur zur beabsichtigten Streichung der LZ-Trassen“, http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/Mitteilungen/20091202StreichungLZTrassen_Basepage.html?nn=76652)

[13] In Abgrenzung zur Anreizregulierung (Price-Cap) häufig auch als „Performance Regime“ bezeichnet.

ihr ausgewählten EVU einen vierteiligen Workshop veranstaltet, in dem sie ein neues Anreizsystem (ARS 09) zur Diskussion stellte. Zahlreiche Vorschläge nahm sie von den Verkehrsunternehmen für eine Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt entgegen. Die Bundesnetzagentur nahm als Beobachterin an dem Workshop teil und dokumentierte ihn ausführlich.

Die DB Netz AG legte das ARS 09 vor Beginn der aktuell laufenden Fahrplanperiode der Bundesnetzagentur zur Prüfung vor. Die Bundesnetzagentur beanstandete die Regelungen in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG zum Anreizsystem nicht, sie erteilte im Hinblick auf den allgemeinen gesetzlichen Beratungsauftrag viele Hinweise. Insbesondere wies die Bundesnetzagentur die DB Netz AG darauf hin, dass die im Anreizsystem vorgesehenen, zahlreichen Kalibrierungsmöglichkeiten einschränkend wirken können. Vor diesem Hintergrund muss die tatsächliche Anreizwirkung des ARS 09 weiter beobachtet und bewertet werden.

Vor dem Fahrplanwechsel hat die Bundesnetzagentur über den Widerspruch der DB Netz AG gegen den Bescheid vom 30. Dezember 2008 entschieden. Die Frist für die Erhebung einer Klage gegen den Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids ist Mitte Januar 2010 abgelaufen. Die DB Netz AG hat von der Möglichkeit, Anfechtungsklage zu erheben, keinen Gebrauch gemacht. Somit ist der Bescheid in Bestandkraft erwachsen und unanfechtbar.

4.3.3 DB Station&Service AG – Anreizsystem

Anfang des Jahres 2009 haben sich vermehrt Zugangsberechtigte bei der Bundesnetzagentur über eine mangelhafte Leistung (unter anderem bspw. über fehlerhafte Lautsprecherdurchsagen oder verspätete Schneeräumung) an den Personenbahnhöfen der DB Station&Service AG beschwert. Hierbei kritisierten die Zugangsberechtigten insbesondere die fehlende oder unzureichende finanzielle Kompensation durch die DB Station&Service AG im Fall der Störung. In dem daraufhin eingeleiteten Verfahren hat die Bundesnetzagentur das Unternehmen zu den Vorfällen befragt und um Erläuterung gebeten, ob und inwieweit Mängel bei der Berechnung des Stationsentgelts berücksichtigt werden. Zur besseren Einschätzung der Problematik sollte der Umfang von Mängelanzeigen durch Zugangsberechtigte und ggf. geleistete Kompensationen dargestellt werden.

Das Auskunftsersuchen ergab zunächst, dass die DB Station&Service AG bei Leistungsstörungen kein Minderungsrecht für die Zugangsberechtigten vorsieht, sondern diese ausschließlich nach dem Anreizsystem in Ziffer 7.1.5 der Nutzungsbedingungen (ABP) abwickelt. Anreizsysteme bilden zwingende Bestandteile der Entgeltsysteme der EIU (vgl. § 24 Absatz 1 EIBV). Dieser Entgeltbestandteil soll aufgrund seiner Leistungsabhängigkeit eine Verminderung von Störungen und eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen bewirken. Die Betreiber von Serviceeinrichtungen müssen somit ein Anreizsystem[14] konzipieren, das geeignet ist, Anreize sowohl für sich selbst als auch für die EVU zu setzen, welche beide Seiten zu präventiven und ggf. zeitnahen Maßnahmen motiviert.

Die von der DB Station&Service AG vorgelegten Zahlen zu den getätigten Meldungen und Kompensationszahlungen für den Zeitraum 2008 lassen Zweifel aufkommen, ob das Anreizsystem tatsächlich hinreichend finanzielle Anreize setzt, Störungen und Leistungseinbußen im Betriebsablauf zu minimieren bzw. zu vermeiden. So offenbart das übersendete Datenmaterial, dass das Anreizsystem nur in wenigen Störungsfällen die Zugangsberechtigten zu einem Preisnachlass berechtigt hat. Insbesondere entpuppte sich das Anreizsystem eher als ein System zur Störungsbeseitigung, nicht zur Störungsvermeidung. Aufgrund der Entstörfristen gibt das System keine Anreize, die Entstehung bestimmter Störungen zu vermeiden. Es erfolgt keine Kürzung des Stationspreises, sofern die Störung innerhalb einer selbst gesetzten Frist beseitigt wird. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur ist daher eine eingehendere Analyse der Wirksamkeit des Anreizsystems auch vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und Beschwerden seitens der Zugangsberechtigten zweckmäßig und angebracht. Zur umfassenden Bewertung des Anreizsystems ist jedoch die Durchführung weiterer Ermittlungen erforderlich, welche insbesondere einen tieferen Einblick in die vorhandenen Datensätze der DB Station&Service AG voraussetzen.

4.3.4 Hafenzugangspauschale

Der Bundesnetzagentur lagen Informationen darüber vor, dass ein EVU des SGV in einigen Häfen offenbar keine Hafenzugangspauschale zahlen muss, obwohl diese Häfen Nutzungsentgelte erheben. Nachdem damit ein Anfangsverdacht auf eine möglicherweise diskriminierende und damit eventuell unzulässige Preisgestaltung aufgetreten war, wurden daraufhin im Jahr 2009 diese Häfen angeschrieben. Ziel der Befragung war es, grundlegende Wettbewerbsinformationen über den Schienengüterverkehr in den Häfen und über die Erhebung der Entgelte für die Infrastrukturnutzung zu erhalten. Die mittlerweile eingegangenen Antworten werden derzeit ausgewertet. Das im Jahr 2008 eröffnete Verfahren wurde somit fortgesetzt.

4.3.5 Euregio Verkehrsschienennetz GmbH

Aufgrund einer Beschwerde eines EVU, das die Eisenbahninfrastruktur der EUREGIO Verkehrsschienennetz GmbH (EVS) nutzt, hat die Bundesnetzagentur bereits im Jahr 2008 ein Verfahren zur Überprüfung der Entgelte der EVS eingeleitet. Es ist die Frage zu klären, ob die EVS für Fahrten im Gelegenheitsverkehr ein höheres Entgelt verlangen darf als für Fahrten im Regelverkehr. Mit einem Verfahrensabschluss ist nicht vor Ende des 3. Quartals 2010 zu rechnen.

[14] In Abgrenzung zur Anreizregulierung (Price-Cap) häufig auch als „Performance Regime“ bezeichnet.

4.3.6 Hamburg Port Authority AöR

Die Hamburg Port Authority AöR (HPA) legte im Herbst 2009 beabsichtigte geänderte Regelungen für Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) und der Liste der Entgelte (LdE) vor. Hinsichtlich der Entgelthöhen ergaben sich nur marginale Änderungen. Anpassungen wurden hingegen bei den nutzungs- und zeitabhängigen Entgelten vorgenommen, indem die Standardaufenthaltsdauern, in denen die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur durch das Grundentgelt und nutzungsabhängige Entgeltbestandteile abgedeckt ist, verkürzt wurden, und zusätzlich eine zeitabhängige Staffelung eingeführt wurde, bei der sich mit zunehmender Nutzungsdauer das Entgelt pro Stunde erhöht. Weiterhin wurde die kostenlose 24-stündige Abstellung an Wochenenden in zwei der drei Entgeltkategorien abgeschafft. Den EVU bleibt die Möglichkeit, auf die genannten Maßnahmen durch eine Optimierung ihrer Produktionsabläufe zu reagieren und somit zusätzliche Kostenbelastungen zu vermeiden.

4.4 Sonstige Aktivitäten

4.4.1 Mitteilungspflichten nach § 14d AEG

Die Bundesnetzagentur hat mit Bescheid vom 4. Januar 2010 gegenüber der DB Netz AG die formellen und materiellen Anforderungen an Mitteilungen über die vom Unternehmen geplanten Änderungen und Neufassungen der Benutzungsbedingungen oder Entgeltlisten (vgl. § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG) festgesetzt. Mit dieser Entscheidung erhält die DB Netz AG nunmehr Rechtssicherheit, welche Kriterien ihre Mitteilungen über die beabsichtigten Entgeltregelungen erfüllen müssen, um eine Vorabprüfung durch die Bundesnetzagentur auslösen zu können. Mit Schreiben vom 8. Januar 2010 hat die DB Netz AG gegen die Entscheidung der Bundesnetzagentur Widerspruch eingelegt, diesen jedoch noch nicht begründet.

Den Feststellungen der Bundesnetzagentur im o. g. Bescheid kommt eine Vorbildfunktion für alle EIU zu. Die sogenannten 14d-Mitteilungen der EIU leiten die Durchführung eines Vorabprüfungsverfahrens durch die Bundesnetzagentur ein. Im Fall der beabsichtigten Neufassung oder Änderung der Benutzungsbedingungen und Entgelthöhen kann die Bundesnetzagentur innerhalb einer Frist von vier Wochen diesem Vorhaben widersprechen, sofern sie darin einen Verstoß gegen das Eisenbahnrecht erkennt. Bei einem Widerspruch tritt das Änderungsvorhaben der Unternehmen gegenüber den Zugangsberechtigten nicht in Kraft. Das Vorabprüfungsverfahren ermöglicht somit einen präventiven Schutz des Wettbewerbs. Dies ist für den Bereich der Entgeltregulierung insbesondere deswegen wichtig, weil ein einmal verursachter Schaden durch erhöhte oder diskriminierende Preise nur mit deutlich erhöhtem Aufwand wieder zu beseitigen ist.

Damit für die Bundesnetzagentur innerhalb der zur Verfügung stehenden Frist auch tatsächlich eine sachgerechte Prüfung möglich ist, müssen Mitteilungen nach § 14d AEG bestimmte Anforderungen hinsichtlich Umfang und Inhalt erfüllen. So muss erkennbar sein, welche konkreten Änderungen vom Infrastrukturunternehmen beabsichtigt sind. Darüber hinaus sind die Betreiber der Schienenwege verpflichtet, die Kalkulation der Entgelte darzulegen, um gegenüber der Bundesnetzagentur einen Preishöhenmissbrauch durch die beabsichtigten Entgelthöhen auszuschließen.

Mit der Entscheidung überführt die Bundesnetzagentur die bislang geführte informelle Diskussion mit der DB Netz AG über die Detailschärfe von Mitteilungen in eine zielorientierte sachliche Auseinandersetzung im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Verfahren. Bislang waren die Mitteilungen der DB Netz AG nicht zur Durchführung eines effizienten und effektiven Vorabprüfungsverfahrens geeignet. So war den Mitteilungen der DB Netz AG weder zu entnehmen, an welchen Stellen eine Änderung der Entgeltregelungen beabsichtigt war, noch, welche Kalkulation den beabsichtigten Änderungen zu Grunde lag. Infolge der unzureichenden Informationslage konnte die Bundesnetzagentur innerhalb der vierwöchigen Prüfungsfrist vielfach keine eingehende Prüfung der Einhaltung der Erlösobergrenze vornehmen.

4.4.2 Entgeltleitfaden/Zusammenarbeit mit dem VDV

Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen der Vorabprüfung der Entgelthöhen sowie der in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) zu regelnden Entgeltgrundsätze regelmäßig Schwierigkeiten der EIU festgestellt, fristgerecht prüffähige Unterlagen einzureichen. Darüber hinaus wiesen die Entgeltgrundsätze vielfach Formulierungen auf, welche die Bundesnetzagentur bei ihrer Überprüfung beanstanden musste. Dies hat die Behörde zum Anlass genommen, den Austausch mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zu suchen, um beanstandungswürdige Formulierungen in Zukunft zu vermeiden. Nunmehr haben die EIU die Möglichkeit, sich bei der Ausgestaltung ihrer Entgeltgrundsätze in den SNB an dem vom VDV herausgegebenen Muster zu orientieren. Hierdurch erhofft sich die Bundesnetzagentur eine erhebliche Reduzierung des Arbeitsaufwands auf beiden Seiten. Im Rahmen des Austauschs mit dem VDV konnte die Bundesnetzagentur auf bedenkliche Formulierungen sowie auf die grundsätzliche Zielrichtung der Darlegung der Entgeltgrundsätze in den SNB aufmerksam machen. Für das Jahr 2010 plant die Bundesnetzagentur die Erstellung eines Leitfadens, anhand dessen die EIU erkennen können, was bei der Festlegung ihrer Nutzungsentgelte sowohl formal als auch inhaltlich zu berücksichtigen ist.

5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren

In 2009 führte die Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung 147 Verfahren, davon 13 vor Gericht. Auch in 2009 sind dabei wichtige gerichtliche Entscheidungen ergangen.

5.1 DB Netz AG – SNB 2008

Die Bundesnetzagentur hatte mit Bescheid vom 20. November 2006 zahlreichen beabsichtigten Änderungen in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) 2008

widersprochen. Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) hat mit Urteil vom 21. August 2009 (Az. 18 K 2722/07) über die von der DB Netz AG eingereichte Klage entschieden und der Bundesnetzagentur überwiegend Recht gegeben.

Bestätigt hat das Gericht insbesondere die Existenz eines eigenständigen eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsbegriffs. Eine Diskriminierung liegt danach insbesondere dann vor, wenn Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden. Dabei muss die unterschiedliche Behandlung tatsächlich noch nicht gegeben sein, die hinreichende Möglichkeit einer solchen Behandlung reicht aus. Das Gericht bestätigte ebenfalls die Notwendigkeit, dass die Regelungen in den SNB klar und eindeutig formuliert sein müssen (Transparenzgebot). Das Verwaltungsgericht war ebenfalls der Ansicht, dass für Regelungen, die zu den Pflichtinhalten der SNB gehören, eine Angabe in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) nicht ausreicht, da diese nicht verbindlich sind, auch wenn sie in den SNB enthalten sind. Da die EVU ihre Verkehre auf der Grundlage der SNB planen, ist für sie eine umfassende Beschreibung aller netzzugangsrelevanten Regelungen in den verbindlichen SNB ganz besonders wichtig. Hinsichtlich des Mindestinhalts der betrieblich-technischen Regelwerke als Bestandteil der SNB hat das Gericht erläutert, dass die Regelwerke in den SNB mindestens in dem Umfang beschrieben werden müssen, dass die Zugangsberechtigten erkennen können, ob ihnen durch die Regelung zusätzlicher Aufwand entsteht. Die Zugangsberechtigten müssen auf der Grundlage der in den SNB beschriebenen Regelungen ihre betriebswirtschaftliche Entscheidung treffen können, ob sie Zugang zur Infrastruktur beantragen.

Einige Beanstandungen von Seiten der Bundesnetzagentur sind durch das Gericht nicht bestätigt worden. Die Bundesnetzagentur hat, bezogen auf diejenigen Regelungen, die aus ihrer Sicht einen Rechtsverstoß darstellen, Berufung gegen das Urteil des Gerichts eingelegt. So war das Gericht z. B. teilweise der Ansicht, dass die Schwelle für einen eisenbahnrechtlichen Eingriff nicht erreicht gewesen sei und die Überprüfung der jeweiligen Klauseln durch die Zivilgerichte erfolgen könne, ohne dass hierdurch Nachteile für die Zugangsberechtigten entstehen würden. Zum Teil hat das einen Sachverhalt zu Grunde gelegt, der von dem abweicht, auf dessen Grundlage die Entscheidungen der Bundesnetzagentur damals ergangen sind.

Auch die DB Netz AG hat Berufung gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eingereicht. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

5.2 DB Netz AG – Minderungen

Die Gewährung eines Minderungsrechts ist zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs von erheblicher Bedeutung. Fehlt es an einem Minderungsrecht, werden diejenigen Zugangsberechtigten diskriminiert, die trotz einer schlechten Leistung den vollen Trassenpreis zu zahlen haben. In 2009 hat die Bundesnetzagentur ein Verfahren mit einem Bescheid abgeschlossen, der die DB Netz AG zur eigenständigen Minderung der Trassenentgelte bei Schlechtleistungen unter den mit dem Gesetz verfolgten Äquivalenzgesichtspunkten verpflichtet (vgl. Kapitel 4.2.4).

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) bestätigte den Bescheid der Bundesnetzagentur in einem Beschluss vom 20. August 2009. Das OVG hat die Entscheidung der Bundesnetzagentur auch insoweit bestätigt, als dass die rechtliche Selbständigkeit des Anreizsystems auf der einen und die Entgeltminderungspflicht auf der anderen Seite zugrunde zu legen seien. Die Minderung sei grundsätzlich so zu bemessen, dass das verminderte Interesse der Zugangsberechtigten an der verringerten Leistung ausreichend berücksichtigt werde. Die DB Netz AG sei verpflichtet, ihre diesbezüglichen Regelungen in den SNB zu überarbeiten und gegenüber allen Zugangsberechtigten anzuwenden.

Da der Ausgangsbescheid nunmehr bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache vollumfänglich zu befolgen ist, hat die Bundesnetzagentur entsprechende Schritte in die Wege geleitet. Neben der Änderung der Nutzungsbedingungen, die inzwischen erfolgt ist, begleitet sie auch die praktische Umsetzung der neuen Regelungen. Hierzu wird die Bundesnetzagentur im Jahr 2010 eine Reihe von öffentlichen Anhörungen in den verschiedenen Regionalbereichen der DB Netz AG durchführen. Im Rahmen von Stichproben werden dort die Auswirkungen der veränderten Regelungen untersucht. Um einen umfassenden Überblick auch aus Sicht der Zugangsberechtigten zu erhalten, werden die regional tätigen Zugangsberechtigten zu den sieben geplanten Anhörungen gesondert eingeladen. Sie erhalten in den Terminen die Gelegenheit, die Bemessung der Minderung aus ihrer Sicht darzustellen.

5.3 DB Netz AG – Offenlegung von Rahmenverträgen

Das OVG NRW hat durch Beschluss vom 13. Oktober 2009 die Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 16. Juli 2009 zur Offenlegung der wesentlichen Merkmale von Rahmenverträgen durch die DB Netz AG bestätigt (Az. 13 B 1334/09). Ein Antrag der DB Netz AG auf aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs wurde vom OVG im einstweiligen Rechtsschutz abgelehnt (Az. 13 B 1334/09).

Rahmenverträge zwischen EVU und EIU über die Benutzung von Schienenwegekapazität haben eine Laufzeit von mehr als einer Netzfahrplanperiode, also von mehreren Jahren. Um marktkonforme Rahmenverträge planen und bei der DB Netz AG anmelden zu können, müssen die EVU die bereits mit der DB Netz AG geschlossenen Rahmenverträge und nicht nur ihren Musterrahmenvertrag kennen. Einige Zugangsberechtigte sahen in diesem Verhalten einen Verstoß gegen die rechtlich vorgegebene Informationspflicht. Die Bundesnetzagentur verpflichtete die DB Netz AG, den Zugangsberechtigten auf Verlangen die anonymisierten Fassungen der bereits geschlossenen Rahmenverträge mit Informationen über die rahmenvertraglich vereinbarten Eisenbahnstrecken (Relationen), die

vereinbarten Bandbreiten (Zeitfenster) und deren zeitliche Lagen, die Laufzeit und den Beendigungszeitpunkt des jeweiligen Rahmenvertrags mitzuteilen. Dagegen hat die DB Netz AG Widerspruch mit aufschiebender Wirkung eingelegt. Das VG Köln lehnte in seiner Entscheidung vom 8. September 2009 den Eilantrag der DB Netz AG ab. Bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache muss die DB Netz AG den Bescheid der Bundesnetzagentur umsetzen.

5.4 DB Netz AG – Rahmenverträge mit zeitversetzter Betriebsaufnahme

Mit Bescheid vom 18. März 2009 hatte die Bundesnetzagentur die DB Netz AG verpflichtet, auch solche Rahmenvertragsanmeldungen anzunehmen und zu bearbeiten, bei denen die Betriebsaufnahme nicht direkt zu Beginn der nächsten Rahmenfahrplanperiode im Dezember 2010, sondern zu einen späteren Zeitpunkt erfolgen sollte. Die zeitversetzte Betriebsaufnahme ermöglicht gerade Markteinsteigern Planungssicherheit, um während der Vorlaufzeit zwischen Rahmenvertragsschluss und Betriebsaufnahme erstmalig Eisenbahnfahrzeuge zu beschaffen. Der Schluss eines Rahmenvertrages mit der Option auf langjährige Trassennutzung erleichtert die Aufnahme von Kapital zur Finanzierung von Rollmaterial bis zur Betriebsaufnahme. Die DB Netz AG legte im April 2009 Widerspruch ein und beantragte hierfür bei dem VG Köln die Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Das VG Köln hat in seiner Entscheidung vom 26. Mai 2009 (Az. 18 L 542/09) den gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur gerichteten Eilantrag der DB Netz AG abgelehnt.

Das OVG NRW hat durch Beschluss vom 22. Juli 2009 (Az. 13 B 830/09) der Beschwerde der DB Netz AG gegen den Beschluss des VG Köln entsprochen und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur vom 18. März 2009 angeordnet, so dass Anmeldungen von Rahmenverträgen mit zeitversetzter Betriebsaufnahme gegenwärtig von der DB Netz AG nicht bearbeitet werden. Über den Bescheid der Bundesnetzagentur wird in einem Hauptsacheverfahren vor dem VG Köln entschieden.

5.5 DB Netz AG – NBS 2008

Am 4. Dezember 2009 erging die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln (Az. 18 K 4918/07) zu den der Bundesnetzagentur Ende 2006 vorgelegten NBS 2008 der DB Netz AG. Das Urteil enthält einige sehr positive Grundsatzaussagen, die im Rahmen der weiteren Regulierungspraxis von erheblicher Bedeutung sein werden.

So leitet das VG Köln aus dem in § 1 Absatz 1 Satz 1 AEG niedergelegten Zweck (attraktives Verkehrsangebot sowie wirksamer und unverfälschter Wettbewerb) das Verständnis ab, dass § 14 Absatz 1 Satz 1 AEG ein subjektives öffentlich-rechtliches Zugangsrecht als Teilhaberecht bzgl. bereits vorhandener Infrastruktur vermittle. Hieraus abgeleitet, bestätigt das VG Köln, dass eine Beeinträchtigung dieses Zugangsrechts unter anderem dann möglich ist, wenn die „greifbare Gefahr besteht, dass sämtliche Zugangsberechtigte vom Zugang objektiv abgehalten werden oder gar abgehalten werden sollen“. Dementsprechend sollen Klauseln, die „objektiv einen wirtschaftlich abschreckenden Effekt“ haben, geeignet sein, dieses Recht auszuhöhlen (z. B. bestimmte einseitige Leistungsbestimmungsrechte oder der umfassende Ausschluss von Sekundäransprüchen). Mit seiner neuen Rechtsprechung hierzu errichtet das VG Köln eine weitere wichtige Begründungssäule neben dem Diskriminierungsverbot.

Weiterhin erkennt das VG Köln die Forderung der Bundesnetzagentur nach einem „unverzichtbaren Mindestinhalt in den NBS“ an, welcher sich unmittelbar aus § 10 Absatz 1 Satz 1 EIBV ableiten lasse. Nach Auffassung des Gerichts sind dementsprechend alle Regelungen in die NBS aufzunehmen, die für die wirtschaftliche Entscheidung der Zugangsberechtigten beim Zugang zur Leistung in einer Serviceeinrichtung relevant sind, wie z. B. die Beschreibung der angebotenen Leistungen und die Grundsätze der Vergabe von Serviceeinrichtungen ebenso wie das zugangsrelevante betrieblich-technische Regelwerk und Informationen bei Störungen. Solche Inhalte seien auch in den NBS selbst zu verorten, und nicht in den SNB, AGB oder in anderen Fundstellen. Dementsprechend reiche bei der Eingliederung zugangsrelevanter Regelwerke in die NBS auch nicht die bloße Benennung einer Internetadresse aus, über die die Regelungen erst auf Anforderung bezogen werden können.

Soweit das VG Köln der Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur nicht gefolgt ist, werden die Erfolgsaussichten einer Berufung genau geprüft. Die Bundesnetzagentur ist insbesondere der Ansicht, dass der unverzichtbare Mindestinhalt von NBS auch die Informationen über die Art der Serviceeinrichtung, wie die Ausstattungsmerkmale im Rahmen der Infrastrukturbeschreibung, enthalten muss. Die Bundesnetzagentur sieht auch einen weiteren Anwendungsbereich eisenbahnregulatorischer Vorschriften bei bestimmten Entschädigungsregelungen oder auch der „unterjährigen Änderung“ des Leistungsumfangs sowie bei der Übertragung von Rechten und Pflichten des EIU auf Dritte.

In der vom Gericht angenommenen geringeren Regulierungstiefe bei Wartungseinrichtungen, die sich z. B. darin zeigt, dass nach Auffassung des Gerichts keine Pflicht der Betreiber von Wartungseinrichtungen zur Beschaffung von Ersatzteilen bestehen soll und für NBS von Wartungseinrichtungen ein „nochmals geringerer Umfang der Mindestinhalte“ gelte, sieht die Bundesnetzagentur eine nachteilige Entwicklung für den Wettbewerb.

5.6 DB Netz AG – Betrieblich-technische Regelwerke in SNB/NBS 2011

Die Bundesnetzagentur hat den beabsichtigten Änderungen der SNB 2011 und NBS 2011 zum Teil widersprochen. Den Schwerpunkt des Verfahrens bildet die beabsichtigte Herausnahme zahlreicher Richtlinien aus dem betrieblich-technischen Regelwerk. Die DB Netz AG hat neben dem Widerspruch gegen den Bescheid einen An-

trag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung beim VG Köln gestellt.

Nach Durchführung eines Erörterungsgesprächs mit den Beteiligten, bei welchem keine Einigung hinsichtlich der Zuordnung der Richtlinien zu den Pflichtinhalten erzielt werden konnte, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 18. Dezember 2009 den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt. Es begründete seine Entscheidung u. a. mit dem Hinweis darauf, dass es sich bei der Frage nach dem gesetzlich vorgegebenen Pflichtinhalt der SNB und NBS um eine schwierige Rechtsfrage handele, hinsichtlich derer eine offensichtliche Rechtswidrigkeit des Bescheides nicht festgestellt werden könne. Auch nach der Interessenabwägung sei kein unzumutbarer Nachteil für die DB Netz AG anzunehmen, da der Bescheid der Bundesnetzagentur lediglich die von der DB Netz AG selbst seit Jahren praktizierte Einordnung der Richtlinien bestätige.

Gegen den Beschluss hat die DB Netz AG Ende Dezember 2009 Beschwerde beim OVG NRW eingelegt. Mit Beschluss vom 2. März 2010 hat das OVG NRW die Entscheidung des VG Köln abgeändert und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der DB Netz AG angeordnet.

6 Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung

6.1 Kapitalkosten

Die Bundesnetzagentur beauftragte das Gutachterkonsortium Frontier Economics Ltd., TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, sowie IGES Institut GmbH damit, einen Weg für die Bestimmung der Kapitalkosten im deutschen Eisenbahninfrastruktursektor aufzuzeigen. Dazu war es erforderlich, angemessene Eigen- und Fremdkapitalzinssätze zu ermitteln sowie die Randbedingungen für eine angemessene Kapitalbasis aufzuzeigen.

Die durch die Gutachter gewählte Vorgehensweise berücksichtigt die besonderen Bedingungen des Eisenbahnsektors. Hierzu gehört insbesondere die Heterogenität des Eisenbahninfrastruktursektors, der in bundeseigene (Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG) und nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) gegliedert ist, und dessen Nachfragestrukturen sich hinsichtlich des Schienenpersonen- und Schienengüterverkehrs unterscheiden. Darüber hinaus war die Tatsache zu berücksichtigen, dass weltweit kein EIU an der Börse notiert ist, welches ausschließlich Eisenbahninfrastruktur betreibt.

Die Bundesnetzagentur ist nun auf Basis der Gutachtenergebnisse in der Lage, Eigen- und Fremdkapitalkosten sowie die Kapitalbasis für EIU festzulegen oder im Rahmen von Entgeltprüfungen vorgelegte Zahlen zu bewerten. Ferner kann sie auch die Angemessenheit der Eigenkapitalrendite von öffentlichen EIU und von integrierten Unternehmen überprüfen.

Die Bundesnetzagentur wird den Marktteilnehmern die Ergebnisse des Gutachtens im Laufe des Jahres 2010 vorstellen und Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

6.2 Anreizregulierung im Eisenbahnsektor

Die Bundesnetzagentur stellt fest, dass über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) hinaus eine unmittelbar in den Entgeltvorschriften bestehende Anreizwirkung zur Senkung von Kosten und Zugangsentgelten derzeit nicht vorzufinden ist. Sie erachtet eine Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften, wie sie auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehen ist, für erforderlich. Auf Basis des seit Januar 2009 veröffentlichten Abschlussberichts der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor wurden unter anderem vertiefende Überlegungen zur Verwendung von Preisindizes, zu den für die Durchführung von Effizienzvergleichen notwendigen Parametern sowie zu Maßstäben einer zulässigen Gesamtkapitalverzinsung angestellt.

6.3 Berücksichtigung externer Kosten in Preissystemen der EIU

Auch im Bereich des Schienenverkehrs werden verschiedene Maßnahmen zur Lärmreduzierung diskutiert, unter anderem die Umrüstung der Lärmquelle Güterwagen mit „leiseren“ Bremssystemen. Hierzu hat der Bund unter anderem ein Förderprogramm zur Umrüstung von ca. 5 000 Güterwagen aufgelegt, die überwiegend auf den Rheinstrecken verkehren. Im Rahmen dieses Pilotprojektes sollen Erfahrungen mit technischer und händischer Wagenlauferfassung gesammelt werden, um die Einhaltung der Förderbedingungen (Einsatz auf den Rheinstrecken) zu verifizieren und um die netzweite Laufleistungserfassung für Zwecke einer späteren preislichen Umrüstanreizung (über angepasste Trassenpreise) zu testen. Die lokale Laufleistungserfassung für Zwecke der Steuerung der Lärmbelastung war dabei ebenfalls im Gespräch.

Die dazu interministeriell (BMVBS, BMWi, BMU, BMF) eingesetzte Arbeitsgruppe unter Leitung des Abteilungsleiters Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur soll weiterhin die Möglichkeiten lärmabhängiger preislicher Umrüstanreizung genau untersuchen, die alle rechtlichen Vorgaben (Diskriminierungsfreiheit; Erlösneutralität im Rahmen des Vollkostenmaßstabs) erfüllen. Sowohl die Überlegungen zur Laufleistungserfassung als auch zur Trassenpreismodellierung sollen europakompatibel sein, das heißt alle in Europa zugelassenen und in Deutschland eingesetzten Güterwagen erfassen.

In der Arbeitsgruppe wurden verschiedene Modelle betrachtet, die entweder einen Bonus für lärmarme Güterwagen, einen Malus für die übrigen Güterwagen oder eine Kombination aus beidem vorsehen. Eine preisliche Umrüstanreizung muss in der Spreizung alle Kosten des Schienenwegbetreibers (Transaktionskosten für Datenhandling, Fakturierung und Abrechnung, der Eisenbahnverkehrsunternehmen (Transaktionskosten für Datenhandling und

Abrechnung) und der Wagenhalter (Umrüstung; Betrieb) abdecken und an diese in der Vertragskette weitergegeben werden. Kontrovers diskutiert wurden Kostenpositionen, ihre Höhe und Kostenlast (Staats- oder Sektorbeteiligung) mit damit zusammenhängenden beihilferechtlichen und eisenbahnrechtlichen Problemen. Zudem wurden verschiedene Möglichkeiten erwogen, einzelne Wagen und ihre lärmbezogenen Eigenschaften zu erfassen. Besonderes Augenmerk galt dabei den Transaktionskosten, die bei der Erfassung anfallen. Der Eisenbahnsektor machte dabei nachdrücklich darauf aufmerksam, dass der Schienenverkehr Marktanteile einbüßen werde, wenn er die Finanzierung der anfallenden Umrüstungs- und Systemkosten selbst übernehmen müsse.

6.4 Inputpreisindex Eisenbahninfrastruktur

Im Rahmen des Forschungsprogramms 2009 des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH (WIK) hat das WIK einen Diskussionsbeitrag zur Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastrukturmarkt veröffentlicht. Hintergrund der Untersuchung war, dass in den vergangenen Jahren im Rahmen der statistischen Aufbereitung der bei der Marktbeobachtung gewonnenen Daten über die Entwicklung der Trassen- und Stationspreise sowie der Faktorpreise und Kosten entweder die allgemeine Inflationsrate (Verbraucherpreisindex) oder der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte als Vergleichsmaßstab herangezogen wurden. Beide Indizes zeigen z. T. unterschiedliche Entwicklungen. Daher entschied sich das WIK, im Rahmen des Forschungsprogramms ein Konzept zur Ermittlung eines fundierten, belastbaren und transparenten Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastrukturmarkt zu entwickeln.

Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Herleitung eines synthetischen Inputpreisindex für die Eisenbahninfrastruktur. Zu diesem Zweck wurden Aufwandspositionen und Referenzunternehmen ausgewählt, sowie Vergleichspreisindizes identifiziert und Gewichtungsfaktoren bestimmt. Bestandteile des Inputpreisindex EIU sind der Verbraucherpreisindex, verschiedene Erzeugerpreisindizes, zwei Arbeitskostenindizes und der Index der Umlaufsrendite festverzinslicher Wertpapiere. Die Faktoren ergeben sich aus den mit den unternehmensspezifischen Anteilen am Gesamtaufwand gewichteten Aufwandsstrukturen.

6.5 Abbildung von Infrastruktur im Rechnungswesen von EIU

Im Rahmen der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur werden von öffentlichen EIU jährlich Unternehmensdaten erhoben. Dabei zeigte sich, dass EIU häufig nicht in der Lage sind, die erbetenen Daten zu liefern.

Um ihre Informationen qualitativ zu verbessern sowie den Aufwand bei den Unternehmen zu begrenzen, hat die Bundesnetzagentur eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Abbildung der Infrastruktur im Rechnungswesen von EIU aufgearbeitet wird. Mit der Durchführung der Studie wurde das Unternehmen KCW GmbH aus Berlin betraut, das wiederum auf die aktive Mitwirkung einiger EIU zurückgreifen kann.

Im Rahmen des Gutachtens werden Vorschläge für Indikatoren erarbeitet, die der Bundesnetzagentur einen besseren Überblick verschaffen, ob diskriminierende oder missbräuchliche Entgelte vorliegen. Künftig möchte die Bundesnetzagentur in der Lage sein, Standards bei Kostenerfassung und Rechnungslegung vorgeben zu können. Derzeit gibt es für die Rechnungsführung der EIU keine spezifischen Vorgaben. Im Ergebnis verfolgen die einzelnen EIU zum Teil völlig unterschiedliche Herangehensweisen im Umgang mit dem Rechnungswesen, was eine effiziente Regulierung erschwert.

7 Internationale Abstimmung der Regulierung

Auf der Grundlage des Artikels 31 der Richtlinie 2001/14/EG halten sich die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden über ihre Arbeit, ihre Entscheidungspraxis sowie deren Grundsätze auf dem Laufenden. Ein Erfahrungsaustausch erfolgt regelmäßig in bilateralen Treffen (Kapitel 7.1). Ein Schwerpunkt im Rahmen der internationalen Tätigkeit blieb das Engagement der Bundesnetzagentur in der „Internationalen Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor” (IQ-C) (Kapitel 7.2). Die multilateralen Treffen im Rahmen der Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden im Plenum aller europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden waren von zahlreichen Studien der Kommission gekennzeichnet, die diese im Zusammenhang mit der Änderung des ersten Eisenbahnpakets durchgeführt hatte (Kapitel 7.3).

Einen Erfolg konnten die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden nach den mehrere Jahre andauernden Verhandlungen im Bereich der Aktivitäten der Eisenbahninfrastrukturbetreiber durch Abschluss einer Absichtserklärung mit der europäischen Vereinigung Rail Net Europe (RNE) verbuchen (Kapitel 7.4). Anlässlich eines von den anderen europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden erteilten Mandats beobachtete die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Technischen Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI) (Kapitel 7.5). In 2009 hat die Bundesnetzagentur außerdem begonnen Infrastrukturverknüpfungsverträge von Schienenwegbetreibern benachbarter Länder auf die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur hin zu überprüfen (Kapitel 7.6).

7.1 Bilaterale Treffen

Der in der Vergangenheit enge Erfahrungsaustausch mit der österreichischen Regulierungsbehörde Schienen Control GmbH (SCG) wurde in 2009 fortgeführt und vertieft. Im Frühjahr lud die Bundesnetzagentur die SCG und den österreichischen Eisenbahninfrastrukturbetreiber ÖBB Infrastruktur Betrieb AG zu einem Erfahrungsasstausch zum Thema Rahmenverträge ein. Unter Darstellung der

Wettbewerbssituationen in Österreich und in Deutschland diskutierten die Teilnehmer der Veranstaltung über die rechtlichen Grundlagen des Abschlusses von Rahmenverträgen sowie über deren Sinn und Zweck, im Rahmen einer bestimmten Bandbreite für mehrere Jahre im Voraus Schienenwegkapazität zu sichern. Ein Schwerpunkt der Diskussion war im Zusammenhang mit längerfristigen laufenden Rahmenvertragsvereinbarungen auch die Frage nach der Investitionsintensität als Voraussetzung für eine Genehmigung der Laufzeiten von Rahmenverträgen. Standardisierte Mindestbestimmungen in Rahmenverträgen und eine Zusicherung von Infrastrukturqualität waren weitere Diskussionspunkte. Ferner war die Entscheidung deutscher Verwaltungsgerichte zu Rahmenverträgen mit zeitversetztem Beginn der Betriebsaufnahme von Interesse. Der Austausch zwischen SCG und Bundesnetzagentur unter anderem zu Rahmenverträgen hält nach wie vor an.

Neben diesem Workshop fanden weitere bilaterale Treffen mit europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden statt. Die luxemburgische Regulierungsbehörde Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) besuchte die Bundesnetzagentur, um sich über den Aufbau einer für die Eisenbahnregulierung zuständigen Abteilung zu informieren. Wie in der Bundesnetzagentur soll die Eisenbahnregulierung in Luxemburg in einer sektorübergreifenden Einrichtung angesiedelt werden. Die Einladung der Bundesnetzagentur zu der für 2010 geplanten betrieblich-technischen Eisenbahnschulung soll die Grundlage für eine weitere, enge Zusammenarbeit in der Zukunft schaffen.

Auch die neue französische Eisenbahnregulierungsbehörde Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) informierte sich mit Blick auf ihre Neustrukturierung bei der Bundesnetzagentur insbesondere über Aufbau und Finanzierung, aber auch über ein Vorgehen bei der Regulierung des französischen Eisenbahnsektors. Die Behörden haben sich für einen weiteren, insbesondere in der Anfangsphase wichtigen Erfahrungsaustausch ausgesprochen. Auch vor dem Hintergrund, dass zahlreiche bereits auf dem deutschen Eisenbahnmarkt tätige Marktteilnehmer der Bundesnetzagentur Interesse an einer Teilnahme am französischen Markt signalisiert haben, ist sie an einer engen Zusammenarbeit mit der ARAF interessiert.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit unterstützt die Bundesnetzagentur die Kommission durch Beantwortung zahlreicher Anfragen zu den vielfältigsten Themen aus dem Bereich Eisenbahnregulierung. Sie nimmt auch an Umfragen anderer Regulierungsbehörden teil. In diesem Sinne beteiligte sich die Bundesnetzagentur an einer Studie, die das britische House of Lords zum Stand der Bahnliberalisierung in Europa durchführte.

7.2 Internationale Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor (IQ-C)

Die enge Zusammenarbeit zwischen den IQ-C Eisenbahnregulierungsbehörden fand auch in 2009 wieder im Sinne der Verkehrsministerien der Anrainerstaaten des Nord-Süd-Korridors von Rotterdam nach Genua/Mailand statt. Themenbezogen unterstützte die SCG die Arbeit im Rahmen der regelmäßigen IQ-C Arbeitsgruppentreffen. Anfang 2009 stellten die IQ-C Regulierungsbehörden den Ministerien ihren Jahresbericht 2008 sowie ihren Jahresarbeitsplan für das Jahr 2009 vor. Beide wurden angenommen.

An die Regulierungsbehörden herangetragene Diskriminierungsfälle wurden im Rahmen der IQ-C Arbeitsgruppentreffen erörtert und unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Rechts Lösungen zugeführt. Thema von Diskussionen war auch der Umgang mit der Besetzung von Betriebszentralen, in welchen täglich die Disposition des Schienenverkehrs stattfindet. Denn ein besonderes Augenmerk ist auf die Einhaltung des eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsverbots zu richten, wenn Infrastrukturbetreiber und bestimmte, wenige Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in Betriebszentralen auf engstem Raum zusammentreffen.

Neben dem Aufspüren von Wettbewerbshindernissen beobachten die Regulierungsbehörden weiterhin die Vergabe internationaler Trassen für den Korridor. Die IQ-C Regulierungsbehörden haben sich erneut für eine transparente bilaterale Zusammenarbeit mit der Vereinigung europäischer Eisenbahninfrastrukturunternehmen Rail Net Europe (RNE) ausgesprochen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden erreichten sie die Unterstützung der Kommission bei einem Vorschlag für eine Absichtserklärung der europäischen Regulierungsbehörden, der Kommission und RNE. Mit dieser Erklärung wurde zwischen RNE und den Regulierungsbehörden die Weitergabe von Informationen über die Ablehnung von Trassenbestellung im Rahmen des jährlichen Netzfahrplans vereinbart.

Wesentlicher Schwerpunkt der Arbeiten der IQ-C Treffen war auch die Auseinandersetzung mit den praktischen Auswirkungen des Vorschlags für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (vgl. 7.3). Insbesondere das darin verankerte Zusammenarbeitsgebot eröffnet den Eisenbahnregulierungsbehörden im Vergleich zu dem in Artikel 31 der Richtlinie 2001/14/EG geregelten sehr viel detaillierter Maßgaben. Die praktische Umsetzung wurde zum Anlass genommen, die Zusammenarbeit der Eisenbahnregulierungsbehörden zu intensivieren.

7.3 Arbeitsgruppe der Eisenbahnregulierungsbehörden

Die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs zwischen allen europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden bieten die mehrfach jährlich unter dem Vorsitz der Kommission stattfindenden Arbeitsgruppentreffen der Eisenbahnregulierungsbehörden.

Gegenstand dieser Arbeitsgruppentreffen waren in diesem Jahr die vielfältigen Aktivitäten der Kommission. Die Kommission stellte ihre Planungen für die Neufassung des vor acht Jahren eingeführten ersten Eisenbahn-

paketes vor. Außerdem kündigte sie eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr an. Die bereits aktiven Regulierungsbehörden tauschten ihre Vorstellungen zum Anwendungsbereich der geplanten Schienengüterverkehrsverordnung und den darin geregelten Zusammenarbeitsgeboten aus.

Vor dem Hintergrund laufender Vertragsverletzungsverfahren gegen zahlreiche Mitgliedstaaten legte die Kommission einen Schwerpunkt ihrer Arbeiten auf die Erarbeitung einer Auslegungshilfe für die Regulierungsbehörden bei der Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Entgeltvorschriften. Die Kommission befragte die Regulierungsbehörden im Rahmen mehrerer Studien unter anderem auch zu Nutzungsbedingungen und stellte die Ergebnisse vor.

7.4 Rail Net Europe (RNE)

Einen Erfolg konnten die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden nach jahrelangen Bemühungen im Zusammenhang mit der Aufgabe von RNE bei der Koordination internationaler Eisenbahnverkehre erzielen. Auf das zur Bestellung grenzüberschreitender Trassen von RNE im Internet bereitgestellte IT-Tool Pathfinder hatten die europäischen Regulierungsbehörden mit Blick auf Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bereits in der Vergangenheit besonderes Augenmerk gelegt.

Die IQ-C Regulierungsbehörden hatten in Rahmen eines Arbeitsgruppentreffens der europäischen Eisenbahnregulierer den Vorschlag einer Absichtserklärung mit RNE insbesondere zur Anpassung der Software an die Bedürfnisse der Regulierungsbehörden bei der Überwachung des Netzzugangs zur Diskussion gestellt. Daraufhin hatte die Kommission ihre Unterstützung in dieser Angelegenheit angeboten. Nach monatelangen zähen Verhandlungen konnte erreicht werden, dass die Kommission, die Vertreter von RNE, die Bundesnetzagentur sowie weitere Regulierungsbehörden im November eine Absichtserklärung unterzeichneten.

Weiterhin zu beobachten sein werden auch die Aktivitäten von RNE bei der bisher nicht abgeschlossenen Erstellung von Muster-Nutzungsbedingungen. RNE hatte sie Ende November im Rahmen des dritten, eigens für die Eisenbahnregulierungsbehörden und die Kommission veranstalteten Jahrestreffen vorgestellt. Eine nähere Auseinandersetzung mit den Musterkonditionen im Wege der Zusammenarbeit ist nun Aufgabe der Eisenbahnregulierungsbehörden.

7.5 Technische Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem Telematikanwendungen für den Güterverkehr (TAF TSI)

Bei der TAF TSI handelt es sich um Regelungen zur Implementierung eines technischen Standards für einen europaweiten Austausch kommerzieller und operativer Daten im Eisenbahnverkehr. Die Spezifikation soll einen reibungslosen Übergang zwischen den Schienennetzen verschiedener Länder ermöglichen. Ziel ist dabei eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene.

Die europäischen Regulierungsbehörden hatten den Vorsitzenden des TAF TSI Führungsgremiums, das die Entwicklungen der Schnittstellen für interoperable Systeme koordiniert, zu einem Arbeitsgruppentreffen der Eisenbahnregulierungsbehörden eingeladen, um über den aktuellen Stand der Entwicklungen informiert zu werden. Eine transparente und diskriminierungsfreie Umsetzung der Spezifikationen sowie die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bereits im frühen Entwicklungs- und Umsetzungsstadium ist den Regulierungsbehörden ein besonderes Anliegen. Die europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden mandatierten die Bundesnetzagentur, die Entwicklungen bei der Umsetzung der TSI zu verfolgen und über ihre Feststellungen die anderen Regulierungsbehörden fortlaufend zu unterrichten. Zu diesem Zweck nahm die Bundesnetzagentur als Beobachterin an den Treffen des TAF TSI Führungsgremiums teil und berichtete anschließend in den Arbeitsgruppentreffen der Regulierer über ihre Beobachtungen.

7.6 Infrastrukturverknüpfungsverträge

In 2009 hat die Bundesnetzagentur begonnen, den Infrastrukturverknüpfungsvertrag zwischen der DB Netz AG und dem polnischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen PKP PLK S.A. zu überprüfen. Infrastrukturverknüpfungsverträge sind Vereinbarungen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen benachbarter Länder. Sie werden auf der Grundlage staatlicher Abkommen, den Grenzabkommen, abgeschlossen. Die Infrastrukturverknüpfungsverträge enthalten zahlreiche Details, vor allem konkrete betrieblich-technische Regelungen zum Betrieb einer grenzüberschreitenden Eisenbahnstrecke.

Mit Rücksicht auf die laufenden Verhandlungen zum „Grenzabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich des Eisenbahnverkehrs über die deutsch-polnische Staatsgrenze“ war die Bundesnetzagentur zurückhaltend mit Interventionen gegenüber dem Schienenwegbetreiber und beabsichtigt eine detaillierte Prüfung nach Abschluss der Verhandlungen in 2010. Bei den Verhandlungen des Staatsvertrags unterstützte die Bundesnetzagentur das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Anlass der Prüfung war eine Anfrage der Kommission an die Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2008. Diese ging dahin, existierende Vereinbarungen zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr auf ihre Vereinbarkeit mit dem bestehenden Gemeinschaftsrecht zu überprüfen. Die Kommission vermutete auf Grund mehrerer Beschwerden von neu auf dem Markt einsteigenden Wettbewerbern unzulässige Beschränkungen des Zugangs zum Schienenverkehrsmarkt aus der Anwendung noch gültiger Grenzbetriebsabkommen, den rechtlichen Vorläufern der Infrastrukturverknüpfungsverträge. Eisenbahnverkehrsunternehmen, die über die Staatsgrenzen hinweg in anderen Ländern in den Wettbewerb eintreten wollten, schilderten Schwierig-

keiten, mit denen sie aufgrund dieser Grenzbetriebsabkommen konfrontiert wurden. Die Abkommen enthielten teilweise ausschließliche Rechte für nur einige Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr, ohne dass für die unterschiedliche Behandlung ein nach aktuellem Recht notwendiger sachlich gerechtfertigter Grund zu erkennen war.

Parallel zu den Verhandlungen der Staatsverträge haben die Eisenbahninfrastrukturbetreiber inzwischen begonnen, mit den jeweils benachbarten Netzbetreibern Infrastrukturverknüpfungsverträge zu verhandeln und die betrieblichen Regelungen für die einzelnen Grenzübergänge zu überarbeiten. Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, sich diese sukzessive von der DB Netz AG zur Prüfung vorlegen zu lassen.

Teil III – Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1.1 Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)“, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT). Im Zuge der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Reg TP im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens, der Energiemärkte und des Eisenbahnsektors den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, zudem in den Bereichen Telekommunikation und Post flächendeckend für angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen sowie Regelungen zu Frequenzen und Rufnummern zu schaffen. Diese Aufgaben sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), im Postgesetz (PostG), im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt. Zahlreiche Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen enthalten ergänzende Regelungen.

1.2 Aufbau der Abteilung Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 1. Januar 2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur hat die Aufsicht über den Wettbewerb auf der Schiene übernommen und ist somit für die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen verantwortlich. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleibt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus den §§ 14 bis 14g AEG, die durch die Regelungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) ergänzt werden. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate für grundsätzliche Fragestellungen zuständig. Das Referat 701 übernimmt vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig.

Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden, zur Europäischen Kommission und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch und unterstützt die anderen Referate bei Verfahren. Das Referat 702 nimmt unter anderen die Aufgaben des Monitorings der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen, Erheben von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen sowie Marktbeobachtung und Statistik wahr. Es bearbeitet zudem grundsätzliche betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation.

Die operativen Aufgaben werden von den anderen drei Referaten, dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) und dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Referat 703 nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§§ 14d, 14e und 14c AEG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen (§ 14c AEG). Zudem werden durch das Referat Schienen-

netz-Benutzungsbedingungen, Rahmenverträge und Schienenwegekapazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet den diskriminierungsfreien Zugang und die Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (§ 2 Absatz 3c AEG).

Das Referat 705 überprüft die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze, die sich aus dem AEG und der EIBV ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und in Einzelverfahren Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Referat 705 ist zuständig für rechtlich-ökonomische Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen. Die Fortentwicklung der Entgeltregulierung gehört ebenso zum Aufgabenbereich.

1.3 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus 9 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 9 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Ein aktuelles Mitgliederverzeichnis kann der Internetseite der Bundesnetzagentur entnommen werden.

Dieser Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Vorsitzende im Berichtszeitraum waren die Bundestagsabgeordneten Dirk Fischer und Uwe Beckmeyer. Als stellvertretende Vorsitzende fungierte die Senatorin bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin Frau Ingeborg-Reyer.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele ist der Eisenbahninfrastrukturbeirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Er berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichts. Außerdem hat dieser Beirat die Aufgabe, der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen. Die Bundesnetzagentur informiert den Eisenbahninfrastrukturbeirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Berichtszeitraum fünf Mal getagt. Vor allem hat er sich mit der Rechtslage und Praxis der Vergabe von Rahmenverträgen, mit dem Stationspreissystem der DB Station&Service AG und mit dem Anreizsystem zur Verringerung von Störungen (Performance-Regime) befasst.

Ein besonderes Augenmerk hat der Eisenbahninfrastrukturbeirat im Berichtszeitraum auf die Einführung einer Anreizregulierung gerichtet. Nach Ansicht des Eisenbahninfrastrukturbeirates sollte die Anreizregulierung auf einem ausgewogenen Konzept zur Senkung der Kosten und der Zugangsentgelte beruhen, bei dem die Auswirkungen auf die Nah- und Fernverkehrsnetze, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Interessen der Beschäftigten und der Endkunden von Eisenbahnunternehmen berücksichtigt werden.

2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

Nach vier Jahren Regulierungstätigkeit bei der Bundesnetzagentur kann mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Bilanz gezogen werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen Herausforderungen für die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs im intermodalen Wettbewerb.

2.1 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Der Wettbewerberbericht 2009, in dem mehrere Verbände der Eisenbahnbranche auf die Notwendigkeit eines Ausbaus des Regulierungsrahmens hinweisen, reklamiert bei den Serviceeinrichtungen insbesondere einen Bedarf an einer Anhebung des Regulierungsniveaus an das des Zugangs zu Schienenwegen. Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009 hat diese Stimmen im Markt aufgegriffen und sieht eine Überarbeitung des Regulierungsrechts im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und eine Stärkung der Bundesnetzagentur vor und benennt dabei den Zugang zu Serviceeinrichtungen.

2.1.1 Zugang zu Personenbahnhöfen, mit Blick auf Ausstattung und Leistungsumfang

Insbesondere beim Zugang zu Personenbahnhöfen ermöglicht der Regulierungsrahmen den EIU einen nicht unerheblichen Spielraum hinsichtlich der anzubietenden Leistungen. Anders als bei Schienenwegen sind Pflichtleistungen nicht gesetzlich definiert. Die Bundesnetzagentur hat sich in 2009 mit Beschwerden von Zugangsberechtigten im Zusammenhang mit der Ausstattung von Bahnsteigen, insbesondere mit Medien zur aktuellen Fahrgastinformation, auseinandergesetzt. Gerade im ländlichen Bereich sind audio-visuelle Medien zur aktuellen Information häufig nicht vorhanden bzw. werden vernachlässigt und zurückgebaut. Reiseinformationen im Falle von Verspätungen, etwa über die Dauer der Verspätung oder zur Erreichbarkeit von Anschlussverbindungen, können sich unmittelbar auf die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) gegenüber ihren Fahrgästen zu erbringende Leistung auswirken.

Neben den aktuellen Fahrgastinformationen an den Bahnsteigen besteht seitens der EVU ebenfalls ein Interesse an der Möglichkeit einer gesamtheitlichen Information der Fahrgäste im Internet, die unterschiedslos alle Verkehrsunternehmen auch bei der Meldung der aktuellen Verkehrslage berücksichtigt. Neben dem Streit darüber, in welchem Umfang Informationsmedien auf Bahnsteigen von wem zur Verfügung gestellt werden müssen, hat etwa die Gewalttat am Bahnhof Solln eine mangelhafte Abstimmung zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und EVU bzw. Aufgabenträger über den Aufbau von Notrufsäulen aufgedeckt.

Dort wo der Infrastrukturbetreiber bestimmte Leistungen nicht erbringt oder auf bestimmte Ausstattungsmerkmale verzichtet, fordern die Wettbewerber außerdem die Möglichkeit, den Fahrgästen zusätzlichen Komfort und Sicherheit zu bieten (Qualitätswettbewerb). Eigenständig durchgeführte Untersuchungen von Zugangsberechtigten, wie der Qualitätsbericht des Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), zeigen ein stark uneinheitliches Bild der vorgehaltenen Ausstattungsmerkmale an Stationen, selbst an Bahnhöfen der gleichen Stationskategorie, auf. Auf der anderen Seite wird eine zunehmende Verlagerung von Aufgaben und Pflichten auf die Zugangsberechtigten als zugangshemmende Abwälzung eigener Pflichten des EIU angesehen, wie z. B. die Erhebung von Fahrgastzahlen oder auch die Übernahme von Verkehrssicherungspflichten zur Reisendensicherung an Bahnsteigen.

Nicht nur bei Personenbahnhöfen zeigt sich, dass die Bestimmung der Leistungspflichten eines EIU für die Zugangsberechtigten von Bedeutung für die eigene Leistungsplanung und damit für die Erbringung von Verkehrsleistungen ist. So wird von einigen Wettbewerbern ein Zugangshemmnis darin gesehen, dass die Durchführung von Rangierfahrten den EIU nicht als verpflichtende Leistungen obliegen. In den großen Rangierbahnhöfen der DB Netz AG wird der Rangierbetrieb in einem historisch gewachsenen Betriebsablauf zwischen DB Schenker Rail und DB Netz AG verzahnt. Eine neutrale Betriebsführung an dieser Stelle würde die Zugangsbedingungen für die Wettbewerber erheblich verbessern, ohne dabei die Effizienz am Ablaufberg durch Lokomotiven unterschiedlicher Zugangsberechtigter zu beeinträchtigen. Letztendlich ist auch hier die Frage entscheidend, in welchem Umfang die EIU verbundene Leistungen neben der Zugangsgewährung erbringen müssen.

2.1.2 Zugang zu Wartungseinrichtungen, mit Blick auf Leistungsumfang und -beschreibung

Verschiedene Zugangsberechtigte, sowohl EVU als auch Aufgabenträger, wiesen die Bundesnetzagentur auf nicht aussagekräftige Informationen über die Wartungseinrichtungen der DB Regio AG hin. Die Bundesnetzagentur verpflichtete diese daher, in ihre NBS eine aussagekräftige Beschreibung der in den jeweiligen Werkstätten konkret angebotenen Leistungen aufzunehmen. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) kam unter Auslegung des § 10 Absatz 1 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) zu dem Ergebnis, dass im Gesetz für Wartungseinrichtungen keine Ermächtigungsgrundlage für die Forderung einer konkreten Leistungsbeschreibung bestehe (OVG NRW, 19. November 2008 – 13 B 1543/08). Auch das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) bestätigte diese Ansicht in seiner Entscheidung vom 4. Dezember 2009 (vgl. Teil II – Kapitel 5.5).

Hinzu kommt, dass nach Ansicht der Gerichte die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) an „informierte Fachleute“ gerichtet seien, von denen eine eigenständige Aufklärung bestehender Fragen erwartet werden könne. Die Bundesnetzagentur legt jedoch großen Wert auf transparente, verbindliche und vollständige Informationen in den NBS. Dies schließt insbesondere die technischen und betrieblichen Bedingungen ein, zu denen neben der Infrastruktur- und Leistungsbeschreibung auch die betrieblich-technischen Regelwerke für alle Arten von Serviceeinrichtungen gehören, die in einer Serviceeinrichtung gelten sollen oder eingeführt werden. Das Konzept der Informationen als Holschuld führt dazu, dass kein EVU abschätzen kann, ob es genauso umfassend, rechtzeitig und richtig informiert wird wie seine Wettbewerber. Informationsparität ist vielmehr am wirkungsvollsten durch die Veröffentlichung vollständiger NBS zu erreichen.

2.1.3 Baustellenplanung in Serviceeinrichtungen

Baustellen verursachen nicht nur auf den Strecken erhebliche Behinderungen der Zugangsberechtigten. Der Zugang zum Hafen Dresden war auf Grund einer Vollsperrung des einzigen Zuführungsgleises durch die DB Netz AG für mehrere Wochen abgeschnitten. Die sehr kurzfristige Sperrung mehrerer Brücken im Hamburger Hafen hat im gesamten Logistiksystem des Hafens zu Problemen geführt.

Zugangsberechtigte haben hervorgehoben, dass ein Bedarf für eine bessere Planung und Abstimmung der Auswirkung von Baustellen auf Serviceeinrichtungen besteht. Anders als bei Schienenwegen kann die Bundesnetzagentur nicht auf bestehende rechtliche Vorgaben zurückgreifen, um Betreiber einer Serviceeinrichtung anzuhalten, bei Baumaßnahmen die Vorhaltung nötiger Kapazitäten zu planen oder bei der Instandhaltung die Interessen der Zugangsberechtigten nicht mehr als notwendig zu beeinträchtigen.

2.1.4 Betriebspflicht von Serviceeinrichtungen

Auch in 2009 setzten sich die Anfragen und Hinweise von Zugangsberechtigten zum Zugang zu Eisenbahninfrastrukturen, die zwar physisch noch vorhanden sind, jedoch von keinem EIU mehr angeboten werden, fort. Es ging zumeist um Anlagen, die in der Vergangenheit von der DB Netz AG unstreitig betrieben und vermarktet wurden, heute jedoch auf Anfrage als „betrieblich stillgelegt“ oder „nicht mehr vermarktet“ bezeichnet werden. Der

Frage, ob Zugangsrechte zu derartigen Eisenbahninfrastrukturen durchgesetzt werden können, geht die Frage voraus, ob ihr Betrieb zu Recht stillgelegt bzw. eingestellt wurde. Für die Bewertung rechtlicher Fragen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahninfrastrukturen (§ 11 AEG) sind die Aufsichtsbehörden zuständig, mit denen die Bundesnetzagentur sich intensiv abstimmt.

2.1.5 Urheberrechte bei betrieblich-technischen Regelwerken

Viele nichtbundeseigene Betreiber von Schienenwegen bzw. Serviceeinrichtungen verwenden technische und betriebliche Regelwerke der DB AG oder des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). § 10 Absatz 1 i. V. m. § 4 Absatz 1 EIBV verpflichtet die EIU, die (vollständigen) NBS zu veröffentlichen. Umstritten ist, ob auch die „entlehnten“ Regelwerke veröffentlicht werden müssen und den Verfahrensvorschriften des § 10 Absatz 1 und § 4 Absatz 4 und 5 EIBV unterliegen. Die betroffenen EIU bringen vor, sie würden mit einer Veröffentlichung der durch andere erstellten Richtlinien gegen das Urheberrecht verstoßen. Der VDV hat – gemeinsam mit der Bundesnetzagentur – das Problem erkannt und erarbeitet derzeit Lösungsvorschläge.

2.2 Entgeltregulierung

2.2.1 Wirksamkeit von Anreizsystemen

Betreiber der Schienenwege (§ 21 Absatz 1 EIBV) und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (§ 24 Absatz 1 EIBV) sind verpflichtet, ihre Entgelte so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den Betreibern der Schienenwege, beziehungsweise den Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Serviceeinrichtungen betreiben, und den Zugangsberechtigten Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten. Die Vorschrift zielt auf die Vermeidung von Störungen und damit auf die Erhöhung der Effizienz des Betriebsablaufs ab. Was die konkrete Ausgestaltung des vom Verordnungsgeber verordneten Anreizsystems anbelangt, so liegt diese im Ermessen der Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen. Der Ermessensspielraum wird von den Betreibern von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen im Rahmen ihrer unternehmerischen Freiheit und in Orientierung an den Notwendigkeiten und Zweckmäßigkeiten des Unternehmensgeschehens ausgefüllt.

Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Einführung von Anreizsystemen, da der Gestaltungsspielraum erheblich ist, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf die Vermeidung von Störungen und die Erhöhung der Effizienz des Betriebsablaufs führen kann (vgl. Kapitel 4.3.2 und 4.3.3). Maßgeblich durch das Interesse und die Situation der Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen beeinflusst, wurden teils erhebliche Effizienzpotentiale durch die Formulierung wirksamer Anreize gehoben. Umgekehrt lässt sich gleichwohl auch beobachten, dass manche Anreizsysteme keine oder nur sehr geringe Wirkung entfalten. Die Bundesnetzagentur wird deren Wirkungsweise weiter beobachten und versuchen taugliche Kriterien zu entwickeln, um die Umsetzung des gesetzlich geforderten Anreizsystems weiterhin effizient und zielorientiert überprüfen zu können.

2.2.2 Entgeltregulierung bei Serviceeinrichtungen

Während die Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen dem sogenannten Vollkostenprinzip (§ 14 Absatz 4 AEG) unterliegen, ist der zentrale Maßstab für die Entgelte, die für die Nutzung von Serviceeinrichtungen erhoben werden, § 14 Absatz 5 AEG (Missbrauchsverbot). Im Zuge einer im Jahr 2009 beschlossenen Gesetzesänderung wurde auch die Vorschrift nach § 14 Absatz 5 AEG angepasst. Neu aufgenommen wurde die Klausel, nach der eine missbräuchliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Zugangsberechtigten insbesondere dann vorliegt, wenn Entgelte gefordert werden, welche die entstandenen Kosten für das Erbringen der Leistungen in unangemessener Weise überschreiten. Damit hat der Gesetzgeber nun auch für Serviceeinrichtungen einen – wenn auch abweichend vom Vollkostenmaßstab gestalteten – Kostenbezug im Gesetz formuliert. Die neue Fassung ist gemäß § 40 Absatz 1 AEG seit dem 1. Januar 2010 anzuwenden.

Mit der neuen Vorschrift nach § 14 Absatz 5 AEG hat der Gesetzgeber den Maßstab für die Erhebung von Entgelten durch Betreiber von Serviceeinrichtungen näher spezifiziert. Die Bundesnetzagentur sieht in der Anpassung insgesamt eine Erleichterung für die regulierungsbehördliche Tätigkeit. Es ist nunmehr von einer verbesserten Rechtssicherheit auszugehen. Auch für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Serviceeinrichtungen betreiben, bedeutet die Gesetzesänderung eine klarere Bestimmung der Kriterien zur Entgeltbemessung.

Klarheit herrscht nun darüber, dass die Bundesnetzagentur in ihren Prüfungen Einblick die Kostensituation eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens nehmen darf, auch wenn es sich nicht um einen Betreiber der Schienenwege handelt. Dies hatte die Bundesnetzagentur zwar auch zuvor bereits regelmäßig getan. Vereinzelt wurde diese Befugnis jedoch angezweifelt. So erklärte etwa die DB Station&Service AG während der Prüfung des Stationspreissystems, dass sie nicht zur Übersendung von Daten aus der Kostenrechnung verpflichtet sei. Zudem fasste sie die damalige Rechtslage derart auf, dass überhaupt keine zwingende Verbindung zwischen den Entgelten und den ihnen zugrundeliegenden Kosten bestehen müsse. Diese Rechtsauslegung kann nun nicht mehr vertreten werden. Zumindest dann, wenn Entgelte und Kosten in einem deutlichen Missverhältnis stehen, ist ein Eingreifen der Bundesnetzagentur möglich und erforderlich.

2.2.3 Vollkostenregime, Grenzkostenausweis und Markttragfähigkeit

§ 14 Absatz 4 AEG umfasst die wesentlichen im Gesetz geregelten Vorgaben zur Bildung der Entgelte für die Be-

treiber der Schienenwege (BdS). Nach Satz 1 hat der BdS die Trassentgelte in der Höhe festzulegen, so dass ihm sämtliche entstehenden Kosten zuzüglich einer marktüblichen Rendite ausgeglichen werden. Satz 2 gestattet dem BdS Aufschläge auf die „Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen“ (Grenzkosten), zu erheben. Hierbei kann er weiterhin die Aufschläge je nach der Marktsituation zwischen den Verkehrsleistungen und den Marktsegmenten innerhalb der Verkehrsleistung differenzieren, wobei deren Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten ist. In Satz 3 wird die Aufschlagsmöglichkeit dann wiederum eingeschränkt; der BdS darf bezogen auf ein Marktsegment lediglich die Grenzkosten zzgl. einer marktüblichen Rendite erheben. Die von einer Verkehrsleistung gegenüber anderen verursachten erhöhten Kosten, dürfen dabei nur dieser angelastet werden.

Dabei scheinen dem BdS zwei Kostenregime an die Hand gegeben zu sein, einmal das Grenzkostenregime, auf der anderen Seite der Vollkostenansatz. Eine genaue Abgrenzung der Handlungsalternativen des BdS enthält das Gesetz aber nicht, vor allem wird nicht abschließend geklärt, wie der BdS sich zwischen den Regimen bewegen soll.

Die Monopolkommission kritisiert in ihrem aktuellen Sondergutachten (Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung) die Widersprüche im geltenden Rechtsrahmen, welche die Ableitung eines konkreten Verhaltens für den BdS verhindern. Zum einen problematisiert die Monopolkommission das unklare Verhältnis der o. g. Regelungen in § 14 Absatz 4 AEG zueinander, die prima vista gegensätzliche Ansätze (Vollkostendeckung vs. Grenzkostenansatz) beinhalten. Zum anderen diskutiert sie auch die Widersprüchlichkeit der marktorientierten Preisdifferenzierung in § 14 Absatz 4 Satz 2 AEG im Verhältnis zum Preisdifferenzierungs**gebot** nach Kostenverursachung in der Verordnung (vgl. § 21 Absatz 4 EIBV). Das Markttragfähigkeitsprinzip erlaubt ein unterlaufen der gebotenen Darstellung von Kostenbezügen und Entgeltstrukturen. Die im Eisenbahnsektor etablierten Interessenvertretungen (Netzwerk Privatbahnen, mofair, BAG-SPNV) sprechen in ihrem Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009 in Bezug auf die Infrastrukturentgelte sogar von einem „rechtsfreien Raum“.

3 Ausblick 2010

Im Bereich der Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur wird die Bundesnetzagentur die mit Übernahme der Zuständigkeit zum 1. Januar 2006 aufgenommenen Arbeiten auch 2010 konsequent fortsetzen. Aus der Vielzahl der im Jahr 2010 anstehenden Regulierungstätigkeiten sind die nachfolgenden hervorzuheben.

3.1 Entgeltregulierung

Die Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur sind ein weiteres zentrales Element für den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Diskriminierende, überhöhte oder prohibitiv wirkende Nutzungsentgelte können bewirken, dass die Ausübung gesetzlich verankerter Zugangsrechte erheblich erschwert bzw. in wettbewerbswidriger Weise unterlaufen wird.

3.1.1 Entgeltregulierungsverfahren

Nach der Prüfung des Stationspreissystems der DB Station&Service AG im Jahr 2009 liegt der Fokus in 2010 in der intensiven Auseinandersetzung mit dem Trassenpreissystem (TPS) der DB Netz AG. Bislang konzentrierte sich die Bundesnetzagentur auf eine selektive Überprüfung einzelner Entgeltbestandteile (z. B. Regionalfaktor, Stornierungsentgelte) und -bedingungen (z. B. die Regelung zur Minderung). Nunmehr soll die modulare Struktur des TPS in ihrer Gesamtheit auf ihre Übereinstimmung mit den eisenbahnrechtlichen Entgeltvorschriften überprüft werden. Das Augenmerk liegt somit sowohl auf der Kostenermittlung als auch -verteilung. Die Verpflichtung der DB Netz AG zur Vorlage von Daten aus der internen Kostenrechnung zur Substantiierung ihres Vortrages wird einen Schwerpunkt in 2010 bilden. Im Rahmen dieser Entgeltregulierungsverfahren sind im Einzelnen zu untersuchen:

– Einhaltung des Vollkostenmaßstabs bei Schienenwegen (Ermittlung der tatsächlich entstandenen Kosten unter Berücksichtigung der Kostendeckung durch öffentliche Zuwendungen),
– Einhaltung der Entgeltmaßstäbe für Serviceeinrichtungen,
– Strukturierung auf der Basis von Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zugbetrieb stehen, verkehrsspezifischen Kosten und Aufschlägen,
– Zuschlüsselung von Gemeinkosten,
– Berücksichtigung von Konzernumlagen und Verrechnungspreisen in verbundenen Unternehmen,
– diskriminierungsfreie Anwendung des Markttragfähigkeitsprinzips,
– Einzelbestandteile und Aufschläge,
– notwendige Ausstattung von Serviceeinrichtungen.

3.1.2 Minderungsregeln der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG im Jahr 2009 dazu verpflichtet, die Regelungen zur Minderung des Trassenentgeltes für den Fall von Schlechtleistungen unter Berücksichtung behördlicher Maßgaben neu zu fassen. Die überarbeiteten Regelungen werden erstmals im Jahr 2010 angewendet. Die Bundesnetzagentur wird die Einführung der Regelungen unter Einbindung der Zugangsberechtigten begleiten und die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation beobachten. Ziel ist es, mögliche Defizite der neuen Regelungen möglichst zeitnah aufzugreifen.

3.2 Konzept für eine Anreizregulierung

Die Regelungsdichte der eisenbahnrechtlichen Vorschriften zu Fragen der Entgeltregulierung bleibt hinter den

rechtlichen Vorgaben in anderen regulierten Sektoren deutlich zurück. Die Bundesnetzagentur erachtet eine Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften für sinnvoll. Hiermit kann die bestehende Informationsasymmetrie zwischen Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Regulierungsbehörde verringert sowie eine über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) hinausgehende, unmittelbar in die Entgeltvorschriften integrierte Anreizwirkung zur Senkung von Kosten und Zugangsentgelten, geschaffen werden.

Auf Basis des im Mai 2008 fertig gestellten Abschlussberichts[15] sowie auf Bitte des BMVBS wird die Bundesnetzagentur die Vorbereitungen für die Einführung einer Anreizregulierung weiter unterstützen. Hierzu wurden und werden von der Bundesnetzagentur Vorschläge erarbeitet, welche Aspekte in einer Anreizregulierungsverordnung Berücksichtigung finden sollten. So wurden in 2009 bereits erste Überlegungen zur Verwendung von Preisindizes sowie zu der für die Durchführung eines Effizienzvergleiches notwendigen Daten angestellt. Ferner werden Maßstäbe für die zulässigen Renditen im Eisenbahninfrastrukturmarkt entwickelt. Daneben gilt es, die einzelnen Schritte zu Beginn sowie während einer Regulierungsperiode zu konkretisieren. Zu den notwendigen Vorarbeiten zählt das Festlegen der Vorgehensweise bei Teilschritten – beispielhaft sei die Ermittlung der individuellen Effizienzposition von Unternehmen genannt – und die Bestimmung des jeweiligen Ausgangsentgeltniveaus. Außerdem ist zunächst zu klären, wie im Rahmen der symmetrischen Regulierung die Heterogenität des Eisenbahninfrastrukturmarktes sinnvoll in der Anreizregulierung abgebildet werden kann.

Ferner werden Modelle zum Benchmarking regionaler und überregionaler Betreiber von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen entwickelt. In einem Benchmarking regionaler Eisenbahninfrastrukturbetreiber werden kleine bundeseigene und nichtbundeseigene Betreiber anhand von Kosten- und Leistungskennzahlen verglichen. Bei einem Benchmarking überregionaler Betreiber werden die großen Infrastrukturunternehmen der DB AG in einem internationalen Vergleich betrachtet.

3.3 Konzept für ein lärmabhängiges Trassenpreissystem

Die Überlegungen zur Konzeption einer beihilfe- oder preisgesteuerten Anreizung der Umrüstung von lauten Güterwagen sind auch in 2010 noch nicht abgeschlossen. Deutsche und internationale Studien zu Möglichkeiten der Anreizsetzung, damit verbundenen Kosten, sowie wettbewerblicher und betrieblicher Wirkungen, werden erst in 2010 abgeschlossen werden.

Parallel laufen im Rahmen der Neufassung („Recast“) der Eisenbahnrichtlinien Beratungen zu diesem Thema in der EU-Kommission. Die Bundesnetzagentur wird diese Prozesse sowohl in einer interministeriell berufenen Arbeitsgruppe („Wagenverfolgung und Trassenpreisgestaltung“) als auch Kraft Amtes zur Vorbereitung von Kontrollen der Trassenpreise weiter begleiten.

3.4 Anreizsysteme zur Verringerung von Störungen

Die Vorschrift des § 21 Absatz 1 Satz 1 EIBV verpflichtet die Betreiber der Schienenwege, ihre Entgelte für die Pflichtleistungen so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Schienenwegbetreibern Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten (vgl. 2.2.1).

Die DB Netz AG hatte ein Anreizsystem zur Fahrplanperiode 2006/2007 eingeführt, dieses nach zivilgerichtlicher Auseinandersetzung im November 2007 jedoch ausgesetzt. Damit blieben die gesetzlichen Vorgaben des Eisenbahnrechts unerfüllt. Mit Bescheid von Dezember 2008 verpflichtete die Bundesnetzagentur die DB Netz AG zur Anwendung eines Anreizsystems mit Beginn der Fahrplanperiode 2009/2010. Die Entscheidung eröffnete der DB Netz AG die Möglichkeit, an Stelle des bisherigen Anreizsystems ein neues unter Beteiligung des Marktes zu entwickeln.

Die Bundesnetzagentur wird das neue Anreizsystem (ARS09) mit Blick auf die Umsetzung der Vorgaben des Eisenbahnrechts prüfen. Das von der DB Netz AG vorgestellte System wird durch große Flexibilität geprägt sein. Dies wird es den Marktteilnehmern und der Bundesnetzagentur erschweren, die Umsetzung der gesetzlichen Ziele Diskriminierungsfreiheit, Störungsabbau und Leistungserhöhung vor dessen Anwendung einzuschätzen. Die Bundesnetzagentur wird das geplante Anreizsystem daher mit dessen Anwendung nach Beginn der Netzfahrplanperiode überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen treffen.

Die gesetzliche Picht zur Einrichtung eines Anreizsystems trifft nach § 24 Absatz 1 EIBV auch Betreiber von Serviceeinrichtungen. Die DB Station&Service AG wendet ein Anreizsystem bereits seit 2007 an. Die Bundesnetzagentur wird die rechtskonforme Anwendung überprüfen.

3.5 Öffnung der Betriebszentralen der DB Netz AG

Die Betriebszentralen (BZ) der DB Netz AG sind zuständig für die Koordination der Zugbewegungen im täglichen Betriebsablauf. Sie ergreifen insbesondere Maßnahmen zur Verspätungsbeseitigung. Aufgrund der vielen betrieblichen Unregelmäßigkeiten im Bahnverkehr durch unterschiedliche Ereignisse und aufgrund häufiger Abweichungen vom Fahrplan haben die BZ einen erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Durchführung der Zugverkehre.

In den BZ der DB Netz AG sind konzerneigene Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) (DB Regio AG, DB

[15] „Abschlussbericht der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor“, revidierte Fassung vom 26. Mai 2008

Fernverkehr AG, Schenker Rail Deutschland AG) mit Dispositionsarbeitsplätzen vertreten. Konzernexterne EVU haben in den BZ keine Arbeitsplätze. Der Zutritt wurde von der DB Netz AG bislang verweigert. Durch die Anwesenheit der konzerninternen EVU in den BZ könnten diese besseren und schnelleren Einfluss auf die Entscheidungen über die Koordination der Züge als konzernexterne EVU nehmen und dadurch Vorteile hinsichtlich der Pünktlichkeit und Kosten ihrer Verkehre zu Lasten der konzernexternen EVU erlangen.

Hierzu haben Bundesnetzagentur und Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zwei nahezu inhaltsgleiche Entscheidungen getroffen, deren Umsetzung und Auswirkungen auf den Wettbewerb im Laufe des Jahres 2010 gegebenenfalls nachgehalten werden müssen. In dem Bescheid der Bundesnetzagentur wurde die DB Netz AG verpflichtet, interessierten Wettbewerbern des DB Konzerns Zugang zu den unternehmenseigenen BZ einzuräumen. Zudem wurde festgelegt, dass die DB Netz AG den EVU ständig einen Überblick über den Zugverkehr auf den Strecken, z. B. in Form eines modernen Internetsystems, geben muss, um die Entscheidungen der Disponenten der DB Netz AG in den BZ genau verfolgen zu können.

3.6 Konstruktionsverfahren und Koordinierungsverfahren

Die Zuweisung von Schienenwegekapazität zum Netzfahrplan gemäß § 8 EIBV und im Gelegenheitsverkehr gemäß § 14 EIBV unterliegt zur Zeit keiner Kontrolle durch die Bundesnetzagentur, insbesondere in den Fällen, in denen im Koordinierungsverfahren gemäß § 9 Absatz 3 EIBV laut Veröffentlichung der DB Netz AG für den Netzfahrplan 2010 ca. 12 000 Konstruktions- bzw. Nutzungskonflikte einvernehmlich mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen gelöst werden konnten. Interne Regeln, nach denen das Koordinierungsverfahren durchzuführen ist, sind derzeit im betrieblich-technischen Regelwerk der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht aufgestellt bzw. nicht veröffentlicht. Die Bestimmungen der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) verweisen lediglich auf grundsätzliche Verfahrensregeln.

In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) wird die Bundesnetzagentur verstärkt untersuchen, nach welchen internen Regeln im Trassenkonstruktions- und Koordinierungsverfahren zum Netzfahrplan als auch im Trassenkonstruktionsverfahren zum Gelegenheitsverkehr die Trassenkonstruktionsentscheidungen zu Gunsten der einzelnen Zugangsberechtigten erfolgen.

3.7 Zugang zu Rangierbahnhöfen

Auch unter Berücksichtigung der Konjunkturkrise hat der Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen für die Entwicklung im Schienengüterverkehr seine entscheidende Bedeutung nicht verloren. Transporteinheiten von unterschiedlichen Versendern können (und müssen) in diesen Serviceeinrichtungen, insbesondere bei Beförderungen über größere Entfernungen, neu zusammengestellt bzw. richtungssortiert gebündelt werden, um dann in die jeweiligen Empfangsregionen weitertransportiert zu werden.

Die Bundesnetzagentur hat in 2009 die Wettbewerbsbedingungen beim Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen analysiert und ausgewertet. An verschiedenen Stellen hat sie regulatorischen Handlungsbedarf, insbesondere beim Verfahren der Kapazitätsvergabe und bei der Betriebsführung, erkannt.

Die Bundesnetzagentur wird in 2010 weitere Schritte prüfen. Dabei wird sie insbesondere berücksichtigen, dass das System des Einzelwagenverkehrs aufgrund seiner Stellung im intermodalen Wettbewerb einem starken Druck ausgesetzt ist und auf Veränderungen sensibel reagiert. Sie legt deshalb großen Wert auf die Beteiligung des Marktes. Ziel soll eine Lösung sein, die sowohl bestehenden als auch neuen Geschäftsmodellen unterschiedlicher Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit gibt, zukunftsweisend auf der vorhandenen Infrastruktur abgebildet zu werden.

3.8 Marktbeobachtung

Die vielfältigen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzen unweigerlich den Zugriff auf aktuelle und valide Informationen voraus. Da sich gezeigt hat, dass alternative Datenquellen nicht vorhanden sind, erhebt die Bundesnetzagentur seit 2006 Daten mittels Fragenbogen. In 2010 wird die Bundesnetzagentur zum fünften Mal eine Markterhebung durchführen, in der die Unternehmen nach Angaben zum Unternehmensgegenstand und zu Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen befragt werden. Die Ergebnisse und Hinweise aus der aktuellen und den vorausgegangenen Marktbeobachtungen werden anschließend publiziert und in einer Serie von Arbeitstreffen mit Verbänden und interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Darüber hinaus befasst sich die Bundesnetzagentur mit der fachlichen und technischen Weiterentwicklung der Markterhebung zur Beschleunigung der Abfrage und zur Verringerung des Aufwandes für die teilnehmenden Unternehmen.

3.9 Internationale Aktivitäten

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat Mitte 2009 einen Vorschlag zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr unterbreitet. Ziel der Verordnung ist danach eine Festlegung von grenzüberschreitenden Güterverkehrskorridoren in den Mitgliedstaaten, teilweise neben den bereits existierenden Korridoren. Für die Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten ist ein Zeitraum von drei Jahren ab Inkrafttreten der Verordnung vorgesehen.

Auf den einzurichtenden Korridoren sollen rechtliche und organisatorische Besonderheiten gelten. So soll beispielsweise die Leitung der Güterverkehrskorridore laut Verordnung durch einen „Exekutivrat“ aus Vertretern der Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten erfolgen, der die Ziele festlegen sowie notwendige Infrastrukturmaßnah-

men bestimmt und überwacht. Die betreffenden Infrastrukturbetreiber sollen ein „Verwaltungsgremium“ einrichten, das für die Durchführung der Maßnahmen, die Investitionsplanung, die Zuweisung der Trassen – unter Berücksichtigung des Kapazitätsbedarfs des Personenverkehrs –, die Vorhaltung von Kapazitätsreserven für den Gelegenheitsverkehr und für das Verkehrsmanagement bei Störungen sorgt.

Für Deutschland als zentrales Eisenbahntransitland mit über 50 Grenzübergängen für den Eisenbahnverkehr ist die Umsetzung der Verordnung insbesondere mit Blick auf die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Aktivitäten der Eisenbahnregulierungsbehörden von wesentlicher Bedeutung. Artikel 18 des Verordnungsvorschlags erweitert die Befugnisse und Pflichten der Eisenbahnregulierungsbehörden aus Artikel 31 der Richtlinie 2001/14/EG erheblich. Durch eine verpflichtende Weitergabe von Informationen zur Bearbeitung von Beschwerden oder zur Durchführung von Untersuchungen soll das Führen rechtsförmlicher Verwaltungsverfahren auch mit ausländischen Regulierungsbehörden ermöglicht werden.

Im Rahmen des bestehenden Arbeitskreises der Regulierungsbehörden der Niederlande, Deutschlands, der Schweiz und Italiens, der Internationalen Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor (IQ-C), soll zunächst eine Klärung der durch den Verordnungsvorschlag aufgeworfenen offenen Verfahrensfragen herbeigeführt werden. Die dort gefundenen Ergebnisse werden anschließend auch auf andere Korridore übertragbar sein.

3.10 Infrastrukturverknüpfungsverträge einschließlich Zusatzvereinbarungen

In der Vergangenheit hatten die Staatsbahnen in Europa Vereinbarungen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs geschlossen. Mit Inkrafttreten der neuen europäischen Rechtsordnung wurden separate Verträge der Eisenbahninfrastrukturbetreiber und Verkehrsunternehmen erforderlich.

Im Jahr 2008 bat die Kommission die Mitgliedstaaten, existierende Vereinbarungen zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr auf ihre Vereinbarkeit mit dem bestehenden Gemeinschaftsrecht zu überprüfen. Die Kommission vermutete Beschränkungen des Zugangs zum Schienenverkehrsmarkt aus der Anwendung noch existierender, sogenannter Grenzbetriebsabkommen, die rechtlichen Vorläufer der Infrastrukturverknüpfungsverträge. Die Verträge zur Verknüpfung der Eisenbahninfrastrukturen werden auf der Grundlage von Staatsverträgen abgeschlossen und sollen eine hohe Qualität des grenzüberschreitenden Eisenbahnbetriebs gewährleisten.

Infrastrukturverknüpfungsverträge, einschließlich deren Zusatzvereinbarungen, können rechtliche Hindernisse für den Wettbewerb darstellen. In alten Abkommen fiel auf, dass sie teilweise ausschließliche Rechte für nur einige Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr vorsahen. Auch die teilweise angepassten bzw. neuen Verträge haben dem Diskriminierungsverbot gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen zu genügen. Die Bundesnetzagentur wird sich die Infrastrukturverknüpfungsverträge von den deutschen Eisenbahninfrastrukturbetreibern daher zur Prüfung vorlegen lassen.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

A

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARAF	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (Französische Eisenbahnregulierungsbehörde)
ARS	Anreizsystem
Az	Aktenzeichen

B

BAG-SPNV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e.V.
BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BdS	Betreiber der Schienenwege
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
BZ	Betriebszentrale

C

CIR ELKE	Computer Integrated Railroading – Erhöhung der Leistungsfähigkeit im Kernnetz der Eisenbahn (Zugleitsystem mit erhöhter Leistungsfähigkeit)

D

DB AG	Deutsche Bahn AG

E

EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
EVS	Euregio Verkehrssschienenetz GmbH
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen

G

Gbf	Güterbahnhof
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWh	Gigawattstunde

H

HPA	Hamburg Port Authority AöR

I

IQ-C	International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor)
IRL	Institut Luxembourgeois de Régulation (Luxemburgische Regulierungsbehörde)

K

KFZ	Kraftfahrzeug
kWh	Kilowattstunde

L

LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
LZB	Linienförmigen Zugbeeinflussung
LZ-Trasse	Leerzug-Trasse

N

NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NRW	Nordrhein-Westfalen

O

OVG	Oberverwaltungsgericht

P

PEK	Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität
Pkm	Personenkilometer
PKP PLK	PKP Polskie Linie Kolejowe (Polnischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber)
PostG	Postgesetz

R

Rbf	Rangierbahnhof
RNE	Rail Net Europe (Verbund Europäischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber zur gemeinsamen Vermarktung von internationalen Trassen)

S

SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SCG	Schienen Control GmbH
SGV	Schienengüterverkehr
SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen

SPFV Schienenpersonenfernverkehr

SPNV Schienenpersonennahverkehr

T

TAF-TSI Technical Specifications for Interoperability for Telematic Applications for Freight (Technische Spezifikation Interoperabilität für Telematikanwendungen im Güterverkehr)

TKG Telekommunikationsgesetz

tkm Tonnenkilometer

TPN Trassenportal DB Netz

V

VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg

VDV Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

VG Verwaltungsgericht

VRR Verkehrsverbund Rhein-Ruhr

W

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationstechnik

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333